

16/03/2017

PLENÁRIO

RECLAMAÇÃO 11.949 RIO DE JANEIRO

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO:

Os estatutos do poder, em uma República fundada em bases democráticas, não podem privilegiar o mistério nem legitimar o culto ao sigilo

É preciso sempre recordar que a experiência concreta a que se submeteu o Brasil no período de vigência do regime de exceção (1964/1985) constitui, para esta e para as próximas gerações, marcante advertência que não pode ser ignorada: as intervenções pretorianas ou militares no domínio político-institucional têm representado momentos de grave inflexão no processo de desenvolvimento e de consolidação das liberdades fundamentais. Pronunciamentos militares, quando efetivados e tornados vitoriosos, tendem, necessariamente, na lógica autocrática do regime supressor das liberdades que se lhes segue, a diminuir (quando não a eliminar) o espaço institucional reservado ao dissenso, limitando, por isso, com danos irreversíveis ao sistema democrático, a possibilidade de livre expansão da atividade política e da prática da cidadania.

Com o movimento de 1964, sobreveio a ruptura da ordem jurídica plasmada no texto constitucional de 1946.

É importante salientar, neste ponto, que o modelo de governo instaurado em nosso País em 1964 mostrou-se fortemente estimulado pelo “perigoso fascínio do absoluto” (Pe. JOSEPH COMBLIN, “A Ideologia da Segurança Nacional – O Poder Militar na América Latina”,

RCL 11949 / RJ

p. 225, 3ª ed., 1980, trad. de A. Veiga Fialho, Civilização Brasileira), **pois privilegiou e cultivou o sigilo**, transformando-o em “*praxis*” governamental institucionalizada, **ofendendo, frontalmente, o princípio democrático**.

**Com a violenta ruptura** da ordem jurídica consagrada na Constituição de 1946, **os novos curadores do regime vieram a forjar**, em momento posterior, **o sistema de atos estatais reservados, como os decretos reservados** (art. 31 do Decreto nº 79.099/77) **e as portarias reservadas** – estas mencionadas **no § 3º do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias** –, **numa inqualificável subversão** dos princípios estruturadores *da gestão democrática e republicana do poder estatal*, **que impõe** aos que o exercem **a plena submissão** às exigências indisponíveis da publicidade.

**Ao assim proceder**, esse regime autoritário, **que prevaleceu** no Brasil durante **largo período**, **apoiou** a condução **e** a direção dos negócios de Estado em concepção teórica – **de que resultou** a formulação da doutrina da segurança nacional – **que deu suporte a um sistema claramente inconvivente** com a prática das liberdades públicas.

**Desprezou-se**, desse modo, **como convém a regimes autocráticos**, **a advertência** feita por NORBERTO BOBBIO, cuja **lição magistral** sobre o tema (“**O Futuro da Democracia**”, 1986, Paz e Terra) **assinala** – *com especial ênfase* – **não haver** nos modelos políticos **que consagram** a democracia **espaço possível reservado ao mistério**.

**Não constitui demasia lembrar**, aqui, **na linha** da decisão **proferida pelo Plenário** do Supremo Tribunal Federal no julgamento do **MI 284/DE**, Red. p/ o acórdão Min. CELSO DE MELLO (**RTJ 139/712-732**), **que o novo** estatuto político brasileiro – **que rejeita** o poder que *oculta e que não tolera* o poder que *se oculta* – **consagrou a publicidade** dos atos e das atividades estatais **como valor constitucional** a ser observado,

RCL 11949 / RJ

**inscrevendo-a**, em face de sua alta significação, **na declaração** de direitos e garantias fundamentais **reconhecidos e assegurados** pela Constituição da República aos cidadãos em geral.

Na realidade, **os estatutos do poder, numa República fundada em bases democráticas**, como o Brasil, **não podem privilegiar o mistério, porque a supressão do regime visível de governo** – que tem **na transparência** a condição de legitimidade de seus próprios atos – **sempre coincide com os tempos sombrios** em que declinam as liberdades e os direitos dos cidadãos.

**Cabe referir**, por relevante, Senhores Ministros, **a propósito** do tema ora em exame, **o autorizado** magistério da Senhora Presidente desta Corte e eminente Professora CÁRMEN LÚCIA ANTUNES ROCHA (“Princípios Constitucionais da Administração Pública”, p. 242/243 e 249, itens ns. 1 e 3.2, 1994, Del Rey):

*“A Democracia moderna, e, em especial, aquela idealizada no Estado Contemporâneo, **estabelece** como princípio fundamental **o da transparência**, pois a relação política somente pode ser justificada pelo respeito ao outro e a todos, solapada como foi a tese e a prática de supremacia da vontade do governante sobre os governados.*

.....  
*Tendo adotado **o princípio democrático e, ainda, o republicano**, não se poderia pensar no afastamento do princípio da publicidade administrativa no Direito brasileiro. A Constituição não deixou que o princípio emergisse daqueles outros e o fez expresso. Não o restringiu a princípio concernente à atividade administrativa, mas a todas as funções e atividades estatais (arts. 5º, incisos XXXIII, LX, LXXII, 37, 93, IX, dentre outros). Tornou-o **assegurado aos indivíduos**, que o têm como direito fundamental **dotado de garantia específica** constitucionalmente instituída.*  
.....

RCL 11949 / RJ

Informação é poder. Quando a informação é do Estado, detentor de poder soberano na sociedade política, a publicidade dos comportamentos públicos e o seu conhecimento pelos cidadãos passam a ser direito fundamental do indivíduo.

É a natureza da atividade, os fins por ela buscados pelo Estado e os meios para tanto adotados e empregados que tornam a publicidade princípio fundamental a ser observado.

.....  
Cada vez mais a publicidade se espraia e se torna princípio informador do Direito, pois não se exige que a Democracia, definida como regime político no sistema constitucional, tenha ocorrência apenas nos palácios, mas que ela seja de toda a sociedade.

.....  
Por outro lado, não se há desconhecer que não se pretende mais aceitar, como legítima, a democracia da ignorância, aquela na qual todos são iguais no desconhecimento do que se passa no exercício do Poder usurpado e silenciosamente desempenhado." (grifei)

Com efeito, a Carta Federal, ao proclamar os direitos e deveres individuais e coletivos (art. 5º), enunciou preceitos básicos, cuja compreensão é essencial à caracterização da ordem democrática como um regime do poder visível, ou, na lição expressiva de BOBBIO ("op. cit.", p. 86), como "um modelo ideal do governo público em público".

A Assembleia Nacional Constituinte, em momento de feliz inspiração, repudiou o compromisso do Estado com o mistério e com o sigilo, que fora tão fortemente realçado sob a égide autoritária do regime político anterior no desempenho de sua prática governamental.

Ao dessacralizar o segredo, a Assembleia Constituinte restaurou velho dogma republicano e expôs o Estado, em plenitude, ao princípio democrático da publicidade, convertido, em sua expressão concreta, em

RCL 11949 / RJ

**fator de legitimação** das decisões, das práticas e dos atos governamentais.

**Tenho por inquestionável**, por isso mesmo, que a exigência de publicidade dos atos formados no âmbito do aparelho de Estado **traduz** consequência que resulta de um princípio essencial em face do qual a **nova** ordem jurídico-constitucional **vigente** em nosso País **não permaneceu indiferente**.

**Impende assinalar**, ainda, **que o direito de acesso** às informações de interesse coletivo ou geral – **a que fazem jus** os cidadãos **e**, também, os meios de comunicação social – **qualifica-se** como instrumento **viabilizador** do exercício da **fiscalização social** a que estão sujeitos **permanentemente** os atos do poder público.

**Não se pode impor óbice** à busca da verdade **e** à preservação da memória histórica em torno dos fatos ocorridos **no período** em que o país, **o nosso País**, foi dominado pelo regime militar.

**Não foi por outra razão que o Plenário** do Supremo Tribunal Federal, **ao analisar** recurso no qual se buscava acesso a processos criminais **junto** ao Superior Tribunal Militar, **garantiu** aos recorrentes, **que eram** pesquisadores (um dos quais o ora reclamante), “o direito de acesso (possibilidade de consulta) e de cópia dos autos e das respectivas gravações requisitadas à autoridade coatora, **e**, ainda, a devolução das fitas apreendidas (...)”, **em julgamento** que **restou consubstanciado em acórdão assim ementado**:

**“RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SUPERIOR TRIBUNAL MILITAR. CÓPIA DE PROCESSOS E DOS ÁUDIOS DE SESSÕES. FONTE HISTÓRICA PARA OBRA LITERÁRIA. ÂMBITO DE PROTEÇÃO DO DIREITO À INFORMAÇÃO (ART. 5º, XIV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL).**

RCL 11949 / RJ

**1. Não se cogita** da violação de direitos previstos no Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (art. 7º, XIII, XIV e XV, da L. 8.906/96), **uma vez que os impetrantes não requisitaram** acesso às fontes documentais e fonográficas no exercício da função advocatícia, **mas como pesquisadores.**

**2. A publicidade e o direito à informação não podem ser restringidos** com base em atos de natureza discricionária, salvo quando justificados, em casos excepcionais, para a defesa da honra, da imagem e da intimidade de terceiros **ou** quando a medida for essencial para a proteção do interesse público.

**3. A coleta de dados históricos** a partir de documentos públicos e registros fonográficos, **mesmo** que para fins particulares, **constitui-se em motivação legítima**, a garantir o acesso a tais informações.

**4. No caso**, tratava-se da busca por fontes a subsidiar elaboração de livro (em homenagem a advogados defensores de acusados de crimes políticos durante determinada época) **a partir** dos registros documentais e fonográficos de sessões de julgamento público.

**5. Não configuração** de situação excepcional a limitar a incidência da publicidade dos documentos públicos (arts. 23 e 24 da L. 8.159/91) e do direito à informação.

*Recurso ordinário provido.”*

(**RMS 23.036/RJ**, Red. p/ o acórdão Min. NELSON JOBIM – grifei)

**Vê-se**, portanto, **que assiste a toda a sociedade o direito** de ver esclarecidos os fatos ocorridos em período **tão** obscuro de nossa história, **direito esse que**, para ser exercido em plenitude, **não pode sofrer** o obstáculo que se lhe opôs **com a recusa** emanada do eminente Senhor Presidente do E. Superior Tribunal Militar, **pois** o ato de que ora se reclama **constituiu óbice injusto à recuperação da memória histórica e ao conhecimento da verdade.**

**Finalmente, e apenas para efeito de mero registro, reconheço a plena legitimidade** da utilização, no caso, do instrumento processual da

**RCL 11949 / RJ**

reclamação, **eis que ajuizada** com o objetivo de fazer prevalecer a autoridade de decisão do Supremo Tribunal Federal, **tal como enfatiza o magistério da doutrina** (JOSÉ FREDERICO MARQUES, “Manual de Direito Processual Civil”, vol. 3/199-200, item n. 653, 9ª ed., 1987, Saraiva, v.g.) **e acentua a jurisprudência desta Corte Suprema (RTJ 134/1033 – RTJ 169/383-384 – RTJ 183/1173-1174 – RTJ 187/150-152, v.g.):**

**“A DESOBEDIÊNCIA À AUTORIDADE DECISÓRIA DOS JULGADOS PROFERIDOS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL IMPORTA NA INVALIDAÇÃO DO ATO QUE A HOUVER PRATICADO.**

*– A procedência da reclamação, quando promovida com o objetivo de fazer prevalecer o ‘imperium’ inerente aos julgados proferidos pelo Supremo Tribunal Federal, importará em desconstituição do ato que houver desrespeitado a autoridade da decisão emanada da Suprema Corte.”*

**(Rcl 2.010/MG, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)**

**Sendo assim, em face das razões expostas e com essas considerações, conheço** da presente reclamação, **para julgá-la procedente, acompanhando, integralmente, o douto voto proferido** por Vossa Excelência, Senhora Presidente.

**É o meu voto.**