



A COMISSÃO MISTA DE REAVALIAÇÃO E O RISCO DA PARCIALIDADE NO CONTROLE ADMINISTRATIVO DO SIGILO DAS INFORMAÇÕES PÚBLICAS

THE JOINT COMMITTEE OF REVIEW AND THE RISK OF PARTIALITY IN THE ADMINISTRATIVE CONTROL OF THE SECRECY OF THE PUBLIC INFORMATIONS

Lucas Martins Righi ¹
Pietro Toaldo Dal Forno ²
Rosane Leal da Silva ³

RESUMO

O presente artigo objetiva estudar a competência e a composição da Comissão Mista de Reavaliação no âmbito da Lei nº 12.527/11 - Lei de Acesso à Informação (LAI) - e seus regulamentos, além de analisar a existência ou não de duplicidade conflitante de atribuições entre seus membros, bem como os resultados desta situação. A partir do método de abordagem dedutivo, concluiu-se que a Comissão Mista de Reavaliação é um importante órgão dentro do sistema de controle das restrições ao acesso à informação, com poder de reavaliar as classificações realizadas no âmbito do Poder Executivo Federal (de ofício ou a requerimento do interessado) - reduzindo o nível de sigilo ou afastando-lhe por completo. Ademais, percebeu-se que todos os seus membros também possuem competência legal para atribuírem o sigilo originariamente, o que indubitavelmente causa um risco à imparcialidade das decisões do órgão colegiado, que pode labutar contra a transparência idealizada pela norma e desmobilizar a cultura de acesso e de controle social pretendidas.

Palavras-chave: Lei de Acesso à informação, Comissão Mista de Reavaliação, composição, imparcialidade, Internet.

ABSTRACT

The present article aims to study the composition and competence of the Revaluation Joint Committee under Law nº. 12.527/11 - Law of Information Access (LIA) - and its regulations, in addition to analyzing the existence of duplicate conflicting assignments of its members as well as the results of this. From the deductive approach method it was concluded that the Revaluation Joint Committee is an important organ of the control system of restrictions on information access, with the power to reassess the classifications made under the Federal Executive (*ex officio* or at the request of the interested people) - reducing the level of secrecy or take it all away. Moreover, it was realized that all its members also have legal competence to assign secrecy originally, which undoubtedly cause a risk to the impartiality of the collegial body decisions, which can toil against transparency within the idealized norm and demobilize the access culture and the social control desired.

Key-words: Law of Information Access, Revaluation Joint Committee, composition, impartiality, Internet.

¹ Advogado. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e Pós-Graduado em Direito Tributário pela Universidade Anhanguera. Integrante do Núcleo de Direito Informacional (NUDI). lucas@rsflorescoelhoerighi.adv.br.

² Advogado. Professor e Coordenador do Núcleo de Prática Jurídica da Faculdade de Direito de Santa Maria. Juiz Leigo no Juizado Especial Cível da Comarca de Santa Maria. pietro_tdf@hotmail.com.br

³ Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora Adjunta do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Coordenadora do Núcleo de Direito Informacional (NUDI). rolealdasilva@gmail.com



INTRODUÇÃO

A Lei nº 12.527 - Lei de Acesso à informação Pública - regulamentou o art. 5º, XXXIII da Constituição Federal de 1988, normatizando o acesso da sociedade às informações de interesse particular e coletivo que estejam sob o poder da Administração Pública - direta (todas as entidades estatais da República Federativa do Brasil), indireta e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Além de dispor sobre os contornos deste direito de acesso às informações e seu exercício - transparência ativa e passiva, órgãos e entidades obrigados, processo administrativo e prazos (dentre outros) - a Lei em questão disciplinou as restrições de acesso à informação, estabelecendo a possibilidade do Estado restringir o acesso da informação através de sua classificação em diferentes níveis de sigilo - ultrasecretas, secretas e reservadas. Criou-se, então, um sistema de sigilo informacional (com regras sobre competência para a classificação, fundamentos, prazos, desclassificação e possibilidades de recursos e revisões), que como exceção se contrapõe à regra geral de publicidade.

Na Administração Pública Federal, um dos principais componentes deste intrincado sistema é a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a qual, criada pelo §1º do Art. 35 da Lei nº 12.527, tem competência para decidir sobre o tratamento e a classificação de informações sigilosas, podendo requisitar esclarecimentos sobre a classificação feita por autoridade, ou o próprio conteúdo da informação, rever a classificação de informações ultrasecretas ou secretas, de ofício ou mediante provocação de pessoa de pessoa interessada, ou prorrogar o prazo de sigilo.

Todavia, a lei não exauriu o conteúdo normativo possível, preconizando que posteriormente Decreto do Poder Executivo Federal deveria dispor sobre a composição, organização e funcionamento deste órgão verdadeiramente central. Assim, sobreveio o Decreto nº 7.724, de 14 de novembro de 2012, que dentre outros temas inerentes à nova Lei, preconizou em seu art. 46, que a Comissão Mista de Reavaliação de Informações seria composta por 10 (dez) membros, dentre os quais titulares dos seguintes Ministérios - Justiça, Relações exteriores, Defesa, Fazenda e do Planejamento, Gestão e Orçamento.



Contudo, não se pode olvidar que nos termos do art.27, I, II e III da Lei nº 12.527, os Ministros de Estado possuem competência justamente para classificar originariamente as informações em todos os graus de sigilo. Ou seja, em alguns casos, as mesmas autoridades que podem atribuir o sigilo à determinada informação serão participantes do controle administrativo ulterior realizado pela Comissão.

Questiona-se, neste contexto, se a composição da Comissão Mista de Reavaliação do Poder Executivo Federal, regulamentada pelo Decreto em questão, se coaduna com as próprias finalidades da Lei nº 12.527/11 (interpretação teleológica) e com alguns princípios de Direito Administrativo, como a eficiência e a segregação de funções.

Logo, tendo como norte tal problema, os objetivos da presente pesquisa são analisar inicialmente o sistema de atribuição de sigilo criado pela novel legislação, com foco na competência da Comissão Mista de Reavaliação, estudar a Regulamentação da Comissão no âmbito do Poder Executivo Federal, principalmente em relação a sua composição, para finalmente questionar a pertinência da mesma sob o prisma da finalidade da Lei de Acesso à Informação Pública e dos princípios da eficiência e da segregação de funções.

Assim, com base no método de abordagem dedutivo, o artigo será estruturado em duas partes, uma para pesquisar os comandos legais que disciplinam o sigilo informacional e criam e regulamentam a Comissão Mista de Reavaliação no âmbito do Executivo Federal e outra para analisar criticamente a composição da Comissão, verificando se há ou não uma incompatibilidade com os referenciais adotados.

1 A COMISSÃO MISTA DE REAVALIAÇÃO COMO ÓRGÃO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO DA RESTRIÇÃO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA: O PODER EXECUTIVO FEDERAL E A LEI Nº 12.527/11.

Neste primeiro capítulo serão abordados os termos da Lei nº 12.527/11, principalmente no que tange à alteração paradigmática originada com sua publicação e às restrições de acesso instituídas pelo comando normativo. Ademais, serão igualmente pesquisadas as características do sistema de atribuição, desclassificação e reavaliação do



sigilo das informações, com foco ulterior no papel da Comissão Mista de Reavaliação no âmbito do Poder Executivo Federal.

1.1 A Lei de Acesso à informação - nº 12.527/12 - e o paradigma da publicidade como regra e do sigilo como exceção.

O direito fundamental ao acesso à informação sempre esteve estabelecido no artigo 5º, XXXIII da Constituição Federal de 1988 (com manifestações também no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216)⁴.

Imprescindia, porém, para eficácia plena, de normatização infraconstitucional para disciplinar todos os seus principais aspectos, como entes públicos obrigados, forma de exercício do direito no âmbito administrativo, limites do direito da sociedade (matérias cuja restrição ao acesso é permitida), prazos de sigilo, dever de transparência passiva (em que o cidadão provoca o órgão público em busca da informação), dentre outros.

Existia uma lacuna normativa, que perdurava há longos anos, mas era incompatível com o tratamento internacional que o Brasil destinava à matéria. Com efeito, principalmente no período pós-guerra, diversos Tratados e Convenções foram celebrados no âmbito internacional e assinados pelo Brasil: um deles a denominada Declaração de Atlanta⁵, oriunda da Conferência Internacional em Atlanta, na Geórgia (EUA), realizada em 29 de fevereiro de 2008.

Nesta declaração, os Estados participantes, dentre os quais o Brasil, concluíram, dentre outras afirmativas, que “o direito fundamental de acesso à informação é inerente a todas as culturas e sistemas de governo” e que “promulgar uma lei abrangente é essencial, porém insuficiente para estabelecer e manter o direito de acesso a informação”⁶.

Além disso, a evolução tecnológica no campo informacional, bem como a preocupação crescente da população com a utilização lícita da máquina pública e do erário

⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 08 abr. 2013.

⁵ INTERNACIONAL CONFERENCE ON THE RIGHT PUBLIC INFORMATION. February, 27-29, 2008. **Declaração de Atlanta e plano de ação para o avanço do direito de acesso à informação**. Disponível em: <http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/atlanta_declaration_unofficial_portuguese.pdf>. Acesso em 10 abr. 2013.

⁶ Ibid., p. 5



umentaram a demanda da sociedade (agora mais consciente do poder decorrente da informação e de como utilizá-la) pela livre circulação das informações públicas⁷.

Neste diapasão, a urgência de uma lei para regulamentar o direito constitucional à informação representava uma resposta à ansiedade normativa e social existentes. Não se nega que o Brasil já havia tomado diversas medidas para aprimorar a transparência e publicidade administrativa, como a criação de websites para divulgação de gastos públicos e processos legislativos⁸.

Porém, inegavelmente, para que a publicidade das informações fosse entendida como um direito fundamental do cidadão e não como uma boa prática administrativa, a criação de um sistema normativo era imprescindível (notadamente porque a Administração Pública vive sob o manto da legalidade - agindo conforme a lei lhe autoriza e determina)⁹.

Assim, tardiamente e neste contexto, ocorreu com a promulgação da Lei de Acesso à Informação - LAI - nº 12.527, em 18 de novembro de 2011, a qual entrou em vigor em 16 de maio de 2012. Com o advento da novel legislação, ocorreu no cenário pátrio uma mudança de paradigma, tendo em vista que o desenvolvimento da cultura de acesso e publicidade da informação pública, ancorada nas transparências ativa e passiva, constituiu-se como regra, e o sigilo, como exceção.

Trata-se de uma evolução democrática notável, com a passagem da cultura do segredo para a de acesso¹⁰, calcada no princípio de máxima divulgação, através do qual se estabelece como premissa de que toda a informação mantida por organismos públicos deve estar sujeita à divulgação e de que tal suposição só deverá ser superada em circunstâncias

⁷ MENDEL, Toby. *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*. 2ª.edição. Paris: UNESCO, 2008, p.4

⁸ Desde 16 de março de 2006, os órgãos e entidades da Administração Pública Federal devem criar páginas na Internet para a divulgação de dados e informações, conforme previsto na Portaria nº 140. BRASIL. **Portaria Interministerial nº 140, de 16 de março de 2006**. Disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores - internet, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/Portarias/Portaria_Interministerial.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2013.

⁹ MARTINS, Paula. O direito internacional e a liberdade de informação. *in: Acesso à informação e controle social das políticas públicas*; coordenado por Guilherme Canela e Solano Nascimento. Brasília, DF: ANDI, ARTIGO 19, 2009, p.27.

¹⁰ SANTOS, Palo Maria; BERNARDES, Marciele Berger; ROVER, Aires José. **Teoria e prática de governo aberto** : lei de acesso à informação nos executivos municipais da região sul. Florianópolis : Fundação Boiteux 2012, p.46.



muito limitadas - restrições e sigilo¹¹ - tudo a favor da criação de uma cultura de transparência pública e do controle social democrático da atividade pública¹².

Aos organismos públicos obrigados restou o dever de prestar as informações solicitadas pelo cidadão, quando provocados através de pedido de acesso do mesmo (transparência passiva), bem como de promoverem, independentemente de requerimentos, a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral por ele produzidas (transparência ativa). Neste último norte, a lei tratou de assinalar as informações mínimas que devem ser publicadas pelos sujeitos da obrigação, que deverão fazê-lo através do meio digital, em seus sítios oficiais¹³.

Contudo, a regra geral que estabelece a máxima divulgação das informações é excepcionada em determinados casos - conhecidos como hipóteses de restrição ao direito de acesso.

1.2 As restrições de acesso à informação e a Comissão Mista de Reavaliação no âmbito do Poder Executivo Federal: finalidade e atribuições.

O direito essencialmente democrático de acesso às informações que estejam sob o poder da Administração Pública é amplo e deve constituir-se como regra. Excepcionalmente, porém, existem informações que podem ser afastadas da regra da máxima divulgação, estabelecendo-se o sigilo.

Inicialmente, a LAI, em seu art. 22¹⁴, claramente determina que normas anteriores sobre sigilo, segredo de justiça e segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha

¹¹ MARTINS, Paula. Op.cit., p.21.

¹² “Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública.” BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em 08 abr. 2013.

¹³ Ibid., art. 8º, §1º.

¹⁴ Ibid.



qualquer vínculo com o poder público, continuarão válidas e eficazes¹⁵, além de proteger as informações pessoais, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem (art.31 da LAI¹⁶).

Complementarmente, a própria LAI trouxe novas hipóteses de sigilo que não se tratam de restrições desarrazoada - em sua acepção normativa abstrata. Objetivou-se afastar a regra geral de publicidade das informações consideradas imprescindíveis para a manutenção da segurança da sociedade e do estado¹⁷, podendo ser assim consideradas as informações cujo acesso irrestrito possam colocar em risco os interesses salvaguardados pelos incisos do art. 32.

Trata-se de um rol taxativo de situações genéricas¹⁸ que permitem à Administração Pública tratar a informação como sigilosa, a partir da conciliação entre a situação concreta (informação) com o comando abstrato e o interesse público que se visa proteger (hipóteses legais expressas acima citadas), procedimento este denominado de Classificação.

A lei se preocupou em definir um complexo sistema de Classificação de informações em diferentes níveis de sigilo, estabelecendo competências para tanto no âmbito do Poder Executivo Federal, deveres de motivação específicos, bem como os prazos máximos de restrição, que serão de 25 (vinte e cinco) anos para informações definidas como ultrassecretas, 15 (quinze) anos para as secretas e 05 (cinco) anos para as reservadas¹⁹.

No que tange à Administração Pública Federal, a LAI foi além, instituindo a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, que neste sistema terá competência para:

¹⁵ “A CRFB e as leis trazem inúmeros casos em que as informações devem ser resguardadas. Podemos citar alguns deles: o sigilo das comunicações (art. 5º, XII, CRFB); o sigilo de dados (art. 5º, X e XII, CRFB); o sigilo da fonte (art. 5º, XIV, CRFB); sigilo das votações (art. 5º, XXXVIII, ‘b’; 14; 52, III, IV e XI; art. 55, § 2º; 66, § 4º; 119, I; 120, § 1º, I; e 130-A, §3º); sigilo profissional (art. 154 do CP e art. 230 do CPM); o segredo particular (art. 153 do CP e art. 228 do CPM); o sigilo fiscal (art. 198 do CTN); o sigilo dos atos da ABIN (art. 9º, da Lei 9.883/1999); o sigilo industrial (art. 195 da Lei 9.279/1996); sigilo de operação ou serviço prestado por instituição financeira (Lei Complementar 105/2001 e art. 18 da Lei 7.492/1986); o sigilo da proposta apresentada em procedimento licitatório (art. 3º, § 3º, da Lei 8.666/1993).” CONDEIXA, Fábio de Macedo Soares Pires. Comentários à Lei de Acesso à Informação. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 17, n. 3199, 4 abr. 2012, p.02. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/21436>>. Acesso em: 16 abr. 2013.

¹⁶ BRASIL. Op.cit, art. 31.

¹⁷ Bruno Miragem salienta que “O princípio da publicidade administrativa, neste sentido, coexiste com a necessidade de preservação de informações que digam respeito aos objetivos estratégicos do Estado, que se constitui como exceção à regra da ampla divulgação das informações públicas.” MIRAGEM, Bruno. *A Nova Administração Pública e o Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p.325.

¹⁸ SANTOS, Palo Maria; BERNARDES, Marciele Berger; ROVER, Aires José. Op.cit., p.53.

¹⁹ BRASIL. Op.cit., art.23 e ss.



a) requisitar da autoridade que classificar a informação como sigilosa em grau de ultrasecreta e secreta, esclarecimentos ou conteúdo parcial e total da mesma; b) rever a classificação de informações ultrasecretas e secretas, de ofício ou mediante provocação de pessoa interessada; e c) prorrogar o prazo de sigilo de informação classificada como ultrasecreta, por prazo determinado, por uma única vez, para permanecer a garantia de segurança da soberania e territórios nacionais em face de ameaça externa^{20 21}.

Dentre tais atribuições, destaca-se, como grande poder, a possibilidade da Comissão rever a classificação de informações ultrasecretas e secretas, contrariando a posição inicial da autoridade administrativa classificante. Notadamente, sendo o exercício de classificação da informação como sigilosa uma atividade com certa margem de discricionariedade (na medida em que as hipóteses legais são genéricas e abertas), torna-se extremamente importante que exista um órgão, ainda na esfera administrativa, com poderes para requisitar informações e eventualmente contrariar a posição da primeira autoridade, desclassificando a informação e permitindo sua divulgação.

O art. 29 da LAI também outorga à própria autoridade classificadora ou hierarquicamente superior o poder de reavaliação a classificação ocorrida. Porém, indubitavelmente, a possibilidade de órgão diverso do classificador realizar a reavaliação do sigilo outorgado de ofício ou por requerimento do cidadão constitui-se como verdadeira garantia social de um mínimo de imparcialidade na análise ulterior.

Este, indubitavelmente, foi o objetivo da criação da Comissão Mista de Reavaliação - criação de um órgão central e independente com poderes importantíssimos no ambiente democrático desejado. Do contrário, permaneceria apenas a possibilidade de reavaliação pela própria autoridade classificadora, prevista no art. 29 da Lei.

Porém, talvez tenha pecado o legislador ao atribuir ao próprio Executivo - através do exercício do poder regulamentar - a competência para definir a composição, organização e funcionamento deste importante órgão de controle do sistema de sigilo²².

²⁰ Ibid., art.35.

²¹ Importante salientar que a Comissão Mista de Reavaliação, no âmbito do Executivo Federal, também tem competência recursal final sobre indeferimento do acesso à informação, após análise da Controladoria-Geral da União, forte no art. 16, §3º, da Lei nº 12.527/11.

²² Ibid., art.35, §5º.



2 A COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO MISTA DE REAVALIAÇÃO E A PROBLEMÁTICA DA DUPLICIDADE DE FUNÇÕES DE PARTE DE SEUS MEMBROS: imparcialidade?

No presente capítulo abordaremos a problemática central do presente artigo, qual seja, a atual composição da Comissão Mista de Reavaliação e a duplicidade de funções de seus membros, que além de possuírem competências de classificação das informações, participarão das deliberações colegiadas ulteriores da Comissão, podendo ocorrer conflito evidente de interesses, a macular a imagem do novo sistema de divulgação de informações que pretende disseminar a cultura do acesso e o controle social.

Naturalmente, se entre as competências da Comissão Mista de Reavaliação está requisitar esclarecimentos complementares acerca da classificação de informações ultrassecretas e secretas e reavaliar de ofício ou a requerimento as atribuições de sigilo ocorridas no âmbito do Executivo Federal (nestes níveis citados), tudo indicava que os membros da Comissão deveriam divergir das autoridades competentes para realizar a classificação inicial.

Sobre esta competência de classificação, cumpre salientar que a Lei nº 12.527/11 - LAI - havia outorgado, em seu art.27, a todos os Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas o poder de concretizarem a classificação inicial de informações em todos os graus de sigilo - ultrassecretas, secretas e reservadas.

Posteriormente, contrariando tal expectativa - legítima, diga-se, quando observado o viés da criação do órgão - a Presidente da República, no exercício de seus poderes, definiu, fulcro no art. 46 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012²³, que a Comissão Mista de Reavaliação seria composta pelos titulares dos seguintes órgãos:

- I - Casa Civil da Presidência da República, que a presidirá;
- II - Ministério da Justiça;
- III - Ministério das Relações Exteriores;
- IV - Ministério da Defesa;

²³ BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm>. Acesso em 08 abr. 2013.



- V - Ministério da Fazenda;
- VI - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- VII - Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República;
- VIII - Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;
- IX - Advocacia-Geral da União; e
- X - Controladoria Geral da União.

Surpreendentemente, todas as autoridades que são titulares dos órgãos citados são definidas como Ministros de Estado pelo art. 25 (incisos e parágrafo único) da Lei nº 10.683/03²⁴ - que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.

Trata-se de uma perigosa cumulatividade de competências (atividade inicial de classificação e participação na decisão colegiada de controle posterior), que pode findar prejudicando a própria eficiência do órgão, sob o prisma de suas finalidades legais. Possivelmente, os integrantes da Comissão votarão sobre a reavaliação de sigilo de informação atribuído por seus pares.

Não se está afirmando neste artigo que tais membros sempre serão parciais em todos os julgamentos da Comissão, por possuírem interesse na manutenção do sigilo de suas próprias classificações. Porém, inegavelmente, criou-se o risco de que deliberações parciais, políticas ou com conflito de interesses ocorram. Este risco pode ser tolerado?

Buscando os princípios constantes da Declaração de Atlanta, que antecedeu a publicação da Lei nº 12.527/11, conforme afirmado no primeiro capítulo, se percebe que já nesta Conferência Internacional se estabeleceu como princípio o direito do solicitante de apelar de qualquer decisão, falha na prestação da informação ou outra violação ao direito de acesso à informação a uma autoridade independente com poder de tomar decisões vinculantes e compulsórias²⁵.

Pelo teor do art. 35, §1º da LAI, que criou a Comissão em foco, também se percebe claramente que o intuito do legislador era justamente criar um órgão administrativo independente e imparcial capaz de requisitar informações às autoridades classificadoras

²⁴ BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.683.htm>. Acesso em 08 abr. 2013.

²⁵ INTERNACIONAL CONFERENCE ON THE RIGHT PUBLIC INFORMATION. February, 27-29, 2008. Declaração de Atlanta e plano de ação para o avanço do direito de acesso à informação. Disponível em: <http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/atlanta_declaration_unofficial_portuguese.pdf>. Acesso em 10 abr. 2013.



caso necessário e de reavaliar, de ofício inclusive, classificações realizadas fora das hipóteses legais autorizadoras do sigilo.

Para ter uma atuação ativa e eficiente²⁶, naturalmente tal órgão deveria ser composto por agentes imparciais²⁷ em relação ao objeto de controle. Saliencia-se neste norte, pela proximidade do tema, que a imparcialidade, no âmbito do controle interno da Administração Pública, manifesta-se no princípio da segregação das funções, segundo o qual “a estrutura de um controle interno deve prever a separação entre funções de autorização/aprovação, de operações, execução, controle e contabilização das mesmas (...)”²⁸.

Ou seja, quem executa não deve fiscalizar nem participar do controle posterior de seu ato. Neste viés, a atual composição da Comissão Mista de Reavaliação estaria afrontando a segregação de funções, bem como propiciando a quebra da imparcialidade dos integrantes em determinadas deliberações.

Outrossim, não se pode olvidar que algumas das principais finalidades da Lei nº 12.527/11 são justamente impulsionar o controle social sobre a Administração Pública e a transparência desta em todos os níveis de sua atividade - não olvidando que a máxima

²⁶ O moderno princípio constitucional da eficiência da Administração Pública, segundo Bruno Miragem, possui o seguinte conteúdo jurídico: “abrange a organização da estrutura administrativa, assim como a conduta concreta dos agentes públicos, vinculados à promoção das finalidades da Administração Pública em favor dos administrados, devendo para tanto coordenar os esforços relativos aos custos financeiros da atuação administrativa com os interesses legítimos das partes envolvidas e de toda a coletividade, de modo a realizar tais fins da forma mais satisfatória possível.” MIRAGEM, Bruno. Op.cit., p.44.

²⁷ A jurista portuguesa Maria Teresa de Melo Ribeiro, citada por Antônio Carlos Alencar Carvalho, anota sobre a imparcialidade: “Imparcial será, portanto, a conduta objectiva, desinteressada, isenta, neutra e independente: imparcial será, enfim, a actuação de quem, na avaliação ou na acção, na escolha ou na decisão, se rege unicamente por critérios lógico-rationais, não se deixando influenciar por sentimentos estranhos ao circunstancialismo factual envolvente, qualquer que seja a sua origem, natureza ou relação com a questão controvertida [...] conduta verdadeiramente imparcial será apenas aquela que, para além de obedecer a parâmetros racionais de comportamento, tenha em atenção a totalidade dos interesses afectados pela próprio acção. CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. **O princípio da imparcialidade no processo administrativo disciplinar à luz da jurisprudência dos tribunais superiores e regionais federais**. 2007. Disponível em: <www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/19919-19920-1-PB.pdf> Acesso em: 15 abr. 2013.

²⁸ BRASIL. **Princípio de Controles internos**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/scint/insti/controles_internos_02_principios.asp>. Acesso em: 16 abr. 2013



divulgação é a regra - fortalecendo-se a cultura democrática participativa do cidadão e visando diminuir a corrupção e a imoralidade na máquina pública²⁹.

Com base nestas incontroversas finalidades da norma em comento, questiona-se: esta mera possibilidade de parcialidade no exercício das atribuições da Comissão Mista de Reavaliação não representa um risco substancial à consolidação da confiança da sociedade em relação aos novos direitos assegurados pela LAI? Como criar uma cultura de acesso e de controle social a partir de uma estrutura que já nasce com esta mácula? Como convencer o cidadão a utilizar os recursos administrativos assegurados pela LAI quando a própria autoridade que classificou o sigilo impugnado por ele participará do julgamento administrativo ulterior?

Espera-se que o tão vergastado risco de parcialidade nas deliberações da Comissão Mista de Reavaliações não se concretize. Espera-se que as autoridades competentes atuem de forma efetiva, despidas de “deveres” partidários e favores políticos. Espera-se que futuramente a crítica deste artigo seja vista como infundada em razão dos julgamentos imparciais da Comissão, coadunados com as finalidades e princípios da Lei nº 12.527/11.

Porém, atualmente, a composição da Comissão nestes moldes parece uma tentativa final de manutenção do poder político decorrente do controle de informações sigilosas; uma salvaguarda de que o sigilo de determinadas informações será decidido, originariamente e em grau recursal (administrativo), pelos integrantes do sistema de poder atual; uma lembrança dos velhos problemas políticos que tanto desestimulam o exercício da cidadania no Brasil³⁰.

²⁹ BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - exposição de motivos. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em 08 abr. 2013. Exposição de motivos.

³⁰ “a população se encontra frequentemente em um estado justificado de descrença e apatia em relação aos mecanismos existentes, principalmente no que tange às constantes notícias de corrupção, clientelismo, captura e do descaso governamental quando se depara com alguma denúncia. Necessário, portanto, despertar na população este desejo participativo através da criação de mecanismos que transformem a potencialidade em ação e apoie os atores sociais que trabalham em benefício do interesse público.” LINHARES, Fernando Moura. *O direito de acesso às informações públicas nas democracias representativas contemporâneas*. 2011, p.53. Disponível em: <oul01.unifor.br/oul/conteudosite/F1066349532/Dissertacao.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2013.



CONCLUSÃO

A lei nº 12.527/11 significa uma alteração paradigmática no Estado Democrático Brasileiro. A máxima divulgação das informações pelos órgãos públicos (transparência ativa e passiva) tornou-se a regra e o sigilo, a exceção. A restrição ao acesso, nesta circunstância, deve ser realizada com base nos limites legais, respeitando-se tanto os critérios materiais da Lei (hipóteses legais de sigilo), como os formais (atinentes ao procedimento de classificação, competências e prazos). Neste norte, o controle posterior do ato de classificação (reavaliação e desclassificação) ganha importância ímpar, tal qual os órgãos responsáveis por tais atribuições - caso da Comissão Mista de Reavaliação no âmbito do Executivo Federal.

Todavia, tal órgão nasce com um problema de imparcialidade evidente, porquanto os titulares dos órgãos integrantes do colegiado também possuem competência para a atribuição inicial do sigilo às informações. Esta duplicidade de atribuições significa um desrespeito a princípios como a segregação de funções e a imparcialidade no processo administrativo, além de representar risco sério à efetividade da Lei nº 12.527 e de algumas de suas finalidades, como a criação de uma cultura de acesso e de controle social - que contribuiriam para o fortalecimento de nossa democracia.

Mais certo teria sido respeitar a segregação de funções na designação dos titulares do órgão e o objetivo da LAI em criar um órgão independente e imparcial, escolhendo autoridades que não tivessem atribuições de classificação do sigilo, ou proibindo expressamente as mesmas de agir neste sentido caso trabalhassem como componentes da Comissão.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 08 abr. 2013.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em:



04, 05 e 06 jun / 2013- Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em 08 abr. 2013.

_____. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.683.htm>. Acesso em 08 abr. 2013.

_____. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.** Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm>. Acesso em 08 abr. 2013

_____. **Portaria Interministerial nº 140, de 16 de março de 2006.** Disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores - internet, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/Portarias/Portaria_Interministerial.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2013.

_____. **Princípio de Controles internos.** Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/scint/insti/controles_internos_02_principios.asp>. Acesso em: 16 abr. 2013

CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. **O princípio da imparcialidade no processo administrativo disciplinar à luz da jurisprudência dos tribunais superiores e regionais federais.** 2007. Disponível em: <www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/19919-19920-1-PB.pdf> Acesso em: 15 abr. 2013.

CONDEIXA, Fábio de Macedo Soares Pires. **Comentários à Lei de Acesso à Informação.** Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3199, 4 abr. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/21436>>. Acesso em: 16 abr. 2013.

INTERNACIONAL CONFERENCE ON THE RIGHT PUBLIC INFORMATION. February, 27-29, 2008. **Declaração de Atlanta e plano de ação para o avanço do direito de acesso à informação.** Disponível em: <http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/atlanta_declaration_unofficial_portuguese.pdf>. Acesso em 10 abr. 2013.

LINHARES, Fernando Moura. **O direito de acesso às informações públicas nas democracias representativas contemporâneas.** 2011, p.53. Disponível em: <uol01.unifor.br/uol/conteudosite/F1066349532/Dissertacao.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2013.

MARTINS, Paula. **O direito internacional e a liberdade de informação.** in: **Acesso à informação e controle social das políticas públicas;** coordenado por Guilherme Canela e Solano Nascimento. Brasília, DF: ANDI, ARTIGO 19, 2009.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado.** 2.ed. Brasília: UNESCO, 2009.

MIRAGEM, Bruno. **A Nova Administração Pública e o Direito Administrativo.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

SANTOS, Palo Maria; BERNARDES, Marcielle Berger; ROVER, Aires José. **Teoria e prática de governo aberto : lei de acesso à informação nos executivos municipais da região sul.** Florianópolis : Fundação Boiteux, 2012.



04, 05 e 06 jun / 2013- Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites da Constituição Federal de 1988.** 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.