

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador DEMÓSTENES TORRES

PARECER Nº , DE 2010

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2010 (nº 219, de 2003, na origem), do Deputado Reginaldo Lopes, que *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.*

RELATOR: Senador **DEMÓSTENES TORRES**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2010, da iniciativa do Deputado Reginaldo Lopes, tem o objetivo de regular 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, além de propor a adoção de outras providências.

A proposição é composta por quarenta e sete artigos divididos em seis capítulos. Assim, o Capítulo I trata das disposições gerais, estabelecidas nos cinco primeiros artigos.

O *caput* do art. 1º declara que a lei que se almeja aprovar dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir 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.

Já o parágrafo único do mesmo artigo estabelece que se subordinam ao regime da lei proposta os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e o Ministério Público; e as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Por seu turno, o art. 2º, *caput*, determina a aplicação da lei que se quer aprovar, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres. O parágrafo único ressalva que a publicidade a que estão submetidas as entidades privadas em questão refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

O art. 3º estatui que os procedimentos previstos na lei que se propõe 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 o 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.

Por outro lado, o art. 4º consigna que para os efeitos da lei em referência considera-se: I – informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato; II – documento: unidade de registro de informações qualquer que seja o suporte ou formato; III – informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado; IV – informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável; V – tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação; VI – disponibilidade:

qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados; VII – autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema; VIII – integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino; e IX – primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.

De outra parte, o art. 5º firma que é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

O Capítulo II dispõe sobre o acesso a informações e respectiva divulgação, e se compõe dos arts. 6º a 9º. Pelo art. 6º é estabelecido que cabem aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a: I – gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação; II – proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e III – proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

Outrossim, por meio do *caput* do art. 7º é fixado que o acesso à informação de que trata a proposição compreende, entre outros, os direitos de obter: I – orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada; II – informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos; III – informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado; IV – informação primária, íntegra, autêntica e atualizada; V – informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços; VI – informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e VII – informação relativa: *a)* à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos; *b)* ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos

órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

O § 1º do mesmo art. 7º ressalva que o acesso à informação previsto no *caput* não compreende as informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; o § 2º estipula que quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, fica assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo. Já o § 3º preceitua que o direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.

Além disso, o § 4º estatui que a negativa de acesso às informações objeto de pedido formulado aos órgãos e entidades referenciadas no art. 1º, quando não fundamentada, sujeitará o responsável a medidas disciplinares, nos termos do art. 32. O § 5º prevê que informado do extravio da informação solicitada, poderá o interessado requerer à autoridade competente a imediata abertura de sindicância para apurar o desaparecimento da respectiva documentação e o § 6º que, verificada a hipótese prevista no § 5º, o responsável pela guarda da informação extraviada deverá, no prazo de dez dias, justificar o fato e indicar testemunhas que comprovem sua alegação.

Ademais, o *caput* do art. 8º preceitua que é dever dos órgãos e entidades públicas promoverem, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. O § 1º do mesmo artigo consigna que na divulgação das informações a que se refere o *caput*, deverão constar, no mínimo: I – registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; II – registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; III – registros das despesas; IV – informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; V – dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e VI – respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Já o § 2º estatui que - para cumprimento do disposto no *caput* - os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos

legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (*Internet*) e o § 3º preceitua que os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos: I – conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão; II – possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações; III – possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina; IV – divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação; V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso; VI – manter atualizadas as informações disponíveis para acesso; VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e VIII – adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000 (que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências) e do art. 9º da Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008. Por fim, o § 4º declara que os Municípios com população de até dez mil habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (chamada Lei de Responsabilidade Fiscal).

Igualmente, o art. 9º preceitua que o acesso às informações públicas será assegurado mediante: I – criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para: *a)* atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; *b)* informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; *c)* protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e II – realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

De outra parte, o Capítulo III da proposição está dividido entre as Seções I, que trata do pedido de acesso, e a Seção II, que cuida dos recursos, em caso de denegação. A Seção I é composta pelos arts. 10 a 14. O

art. 10, *caput*, estipula que qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida. O § 1º prevê que para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação; o § 2º estabelece que os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na Internet e o § 3º veda quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.

O *caput* do art. 11 afirma que o órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível. O § 1º ressalva que não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no *caput*, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a vinte dias: I – comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão; II – indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou III – comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação. O § 2º registra que o prazo referido no § 1º poderá ser prorrogado por mais dez dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente e o § 3º estabelece que sem prejuízo da segurança e da proteção das informações e do cumprimento da legislação aplicável, o órgão ou entidade poderá oferecer meios para que o próprio requerente possa pesquisar a informação de que necessitar.

Já o § 4º registra que quando não for autorizado o acesso por se tratar de informação total ou parcialmente sigilosa, o requerente deverá ser informado sobre a possibilidade de recurso, prazos e condições para sua interposição, devendo, ainda, ser-lhe indicada a autoridade competente para sua apreciação. O § 5º preceitua que a informação armazenada em formato digital será fornecida nesse formato, caso haja anuência do requerente; o § 6º consigna que caso a informação solicitada esteja disponível ao público em formato impresso, eletrônico ou em qualquer outro meio de acesso universal, serão informados ao requerente, por escrito, o lugar e a forma pela qual se poderá consultar, obter ou reproduzir a referida informação, procedimento esse que desonerará o órgão ou entidade pública da obrigação de seu fornecimento direto, salvo se o requerente declarar não dispor de meios para realizar por si mesmo tais procedimentos.

O art. 12, *caput*, declara que o serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados. O parágrafo único isenta de ressarcir os custos previstos no *caput* todo aquele cuja situação econômica não lhe permita fazê-lo sem prejuízo do sustento próprio ou da família, declarada nos termos da Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983 (que presume verdadeira tal declaração, sob as penas da lei). Já o art. 13, *caput*, diz que quando se tratar de acesso à informação contida em documento cuja manipulação possa prejudicar sua integridade, deverá ser oferecida a consulta de cópia, com certificação de que esta confere com o original e o parágrafo único estabelece que na impossibilidade de obtenção de cópias, o interessado poderá solicitar que, a suas expensas e sob supervisão de servidor público, a reprodução seja feita por outro meio que não ponha em risco a conservação do documento original. O art. 14 frisa que é direito do requerente obter o inteiro teor de decisão de negativa de acesso, por certidão ou cópia.

A Seção II do Capítulo III, que diz respeito aos recursos em caso de negativa de acesso às informações de que se trata, consigna, no *caput* do art. 15, que em caso de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão no prazo de dez dias a contar da sua ciência. O parágrafo único estatui que o recurso seja dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, que deverá se manifestar no prazo de cinco dias.

O *caput* do art. 16 estabelece que negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo de cinco dias se: I – o acesso à informação não classificada como sigilosa for negado; II – a decisão de negativa de acesso à informação total ou parcialmente classificada como sigilosa não indicar a autoridade classificadora ou a hierarquicamente superior a quem possa ser dirigido pedido de acesso ou desclassificação; III – os procedimentos de classificação de informação sigilosa estabelecidos nesta Lei não tiverem sido observados; e IV – estiverem sendo descumpridos prazos ou outros procedimentos previstos na lei que se originar da proposição. O § 1º anota que o recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido à Controladoria-Geral da União depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão impugnada, que deliberará no prazo de cinco dias. No § 2º prevê-se que verificada a procedência das razões do

recurso, a Controladoria-Geral da União determinará ao órgão ou entidade que adote as providências necessárias para dar cumprimento ao disposto na lei que se originar da proposição e o § 3º declara que negado o acesso à informação pela Controladoria-Geral da União, poderá ser interposto recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35.

Pelo art. 17, *caput*, a proposição relatada estabelece que no caso de indeferimento de pedido de desclassificação de informação protocolado em órgão da administração pública federal, poderá o requerente recorrer ao Ministro de Estado da área, sem prejuízo das competências da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, previstas no art. 35, e do disposto no art. 16. O § 1º estatui que o recurso previsto no artigo em tela somente poderá ser dirigido às autoridades mencionadas depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior à autoridade que exarou a decisão impugnada e, no caso das Forças Armadas, ao respectivo Comando; o § 2º estabelece que indeferido o recurso previsto no *caput*, que tenha como objeto a desclassificação de informação secreta ou ultrassecreta, caberá recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações prevista no art. 35.

Já o art. 18 consigna que os procedimentos de revisão de decisões denegatórias proferidas no recurso previsto no art. 15 e de revisão de classificação de documentos sigilosos serão objeto de regulamentação própria dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, em seus respectivos âmbitos, assegurado ao solicitante, em qualquer caso, o direito de ser informado sobre o andamento de seu pedido.

O art. 19, *caput*, declara que uma vez negado o acesso à informação e improvido o recurso a que se refere o art. 15, os órgãos e entidades públicas deverão informar aos Tribunais de Contas a cuja fiscalização estiverem submetidos os pedidos de informação indeferidos, acompanhados das razões da denegação, quando se tratar de matéria sujeita à fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial das referidas Cortes. O § 1º diz que quando se tratar de informações essenciais à tutela de direitos fundamentais, os órgãos ou entidades públicas deverão encaminhar ao Ministério Público os pedidos de informação indeferidos acompanhados das razões da denegação; o § 2º preceitua que os órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público informarão ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, respectivamente, as decisões que, em grau de recurso, negarem acesso a informações de interesse público. Por fim, o art. 20 determina a aplicação subsidiária, no que couber, da Lei nº

9.784, de 29 de janeiro de 1999 (que regula o processo administrativo no âmbito da administração federal) ao procedimento de que trata o Capítulo III.

De outra parte, o Capítulo IV dispõe sobre as restrições de acesso à informação e está dividido em quatro Seções. A primeira seção trata das Disposições Gerais, composta pelos arts. 21 e 22. O art. 21, *caput*, declara que não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais e o parágrafo único diz que as informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso. O art. 22 preceitua que o disposto na lei que se quer aprovar não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.

A segunda seção cuida da classificação da informação quanto ao grau e prazos de sigilo. Nesse sentido, o art. 23 arrola as informações que são consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de serem classificadas como informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam: I – pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional; II – prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais; III – pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população; IV – oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País; V – prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas; VI – prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional; VII – pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou VIII – comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Já o art. 24, *caput*, prevê que a informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada. O § 1º estabelece que os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a

classificação prevista no *caput*, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes: I – ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos; II – secreta: 15 (quinze) anos; e III – reservada: 5 (cinco) anos.

Outrossim, o § 2º do mesmo art. 24 consigna que as informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e respectivos cônjuges e filhos ou filhas serão classificadas como reservadas e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição. O § 3º estabelece que, alternativamente aos prazos previstos no § 1º, poderá ser estabelecido como termo final de restrição de acesso a ocorrência de determinado evento, desde que este ocorra antes do transcurso do prazo máximo de classificação e o § 4º firma que transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público. O § 5º estatui que para a classificação da informação em determinado grau de sigilo, deverá ser observado o interesse público da informação, e utilizado o critério menos restritivo possível, considerados: I – a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado; e II – o prazo máximo de restrição de acesso ou o evento que defina seu termo final.

A Seção III dispõe sobre a proteção e o controle de informações sigilosas. Assim, o art. 25, *caput*, declara que é dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção. O § 1º ressalva que o acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada como sigilosa ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam devidamente credenciadas na forma do regulamento, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei; o § 2º registra que o acesso à informação classificada como sigilosa cria a obrigação para aquele que a obteve de resguardar o sigilo e o § 3º estatui que o regulamento disporá sobre procedimentos e medidas a serem adotados para o tratamento de informação sigilosa, de modo a protegê-la contra perda, alteração indevida, acesso, transmissão e divulgação não autorizados.

O art. 26, *caput*, estabelece que as autoridades públicas adotarão as providências necessárias para que o pessoal a elas subordinado hierarquicamente conheça as normas e observe as medidas e procedimentos de segurança para tratamento de informações sigilosas e o parágrafo único estatui que a pessoa física ou entidade privada que, em razão de qualquer vínculo com o poder público, executar atividades de tratamento de informações sigilosas adotará as providências necessárias para que seus

empregados, prepostos ou representantes observem as medidas e procedimentos de segurança das informações resultantes da aplicação da lei de que se cuida.

A quarta seção do Capítulo IV trata dos procedimentos de classificação, reclassificação e desclassificação do sigilo de informações e abrange os arts. 27 a 30. Neste sentido, o *caput* do art. 27 estabelece que a classificação do sigilo de informações no âmbito da administração pública federal é de competência: I – no grau de ultrassecreto, das seguintes autoridades: *a)* Presidente da República; *b)* Vice-Presidente da República; *c)* Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas; *d)* Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e *e)* Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior; II – no grau de secreto, das autoridades referidas no inciso I, dos titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista; e III - no grau de reservado, das autoridades referidas nos incisos I e II e das que exerçam funções de direção, comando ou chefia, de hierarquia equivalente ou superior ao nível DAS 101.5, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade, observado o disposto na lei que se quer aprovar.

O § 1º registra que a competência prevista nos incisos I e II do *caput* do art. 27, no que se refere à classificação como ultrassecreta e secreta, poderá ser delegada pela autoridade responsável a agente público, inclusive em missão no exterior, vedada a subdelegação; o § 2º ressalva que a classificação de informação no grau de sigilo ultrassecreto pelas autoridades previstas nas alíneas *d* e *e* do inciso I deverá ser ratificada pelos respectivos Ministros de Estado, no prazo previsto em regulamento; o § 3º que a autoridade ou outro agente público que classificar informação como ultrassecreta deverá encaminhar a decisão de que trata o art. 28 à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35, no prazo previsto em regulamento.

O *caput* do art. 28 consigna que a classificação de informação em qualquer grau de sigilo deverá ser formalizada em decisão que conterá, no mínimo, os seguintes elementos: I – assunto sobre o qual versa a informação; II – fundamento da classificação, observados os critérios estabelecidos no art. 24; III – indicação do prazo de sigilo, contado em anos, meses ou dias, ou do evento que defina o seu termo final, conforme limites previstos no art. 24; e IV – identificação da autoridade que a classificou. O parágrafo único

preceitua que a decisão referida no *caput* será mantida no mesmo grau de sigilo da informação classificada.

O art. 29, *caput*, estipula que a classificação das informações será reavaliada pela autoridade classificadora ou por autoridade hierarquicamente superior, mediante provocação ou de ofício, nos termos e prazos previstos em regulamento, com vistas à sua desclassificação ou redução do prazo de sigilo, observado o disposto no art. 24. O § 1º prevê que regulamento a que se refere o *caput* deverá considerar as peculiaridades das informações produzidas no exterior por autoridades ou agentes públicos; o § 2º estabelece que na reavaliação a que se refere o *caput*, deverão ser examinadas a permanência dos motivos do sigilo e a possibilidade de danos decorrentes do acesso ou da divulgação da informação e o § 3º frisa que na hipótese de redução do prazo de sigilo da informação, o novo prazo de restrição manterá como termo inicial a data da sua produção.

Além disso, o art. 30, *caput*, consigna que a autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará, anualmente, em sítio à disposição na internet e destinado à veiculação de dados e informações administrativas e nos termos de regulamento: I – rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos doze meses; II – rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura; III - relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes. O § 1º estatui que os órgãos e entidades deverão manter exemplar da publicação prevista no *caput* para consulta pública em suas sedes e o § 2º que também manterão extrato com a lista de informações classificadas, acompanhadas da data, do grau de sigilo e dos fundamentos da classificação.

A quinta seção do Capítulo IV é formada pelo art. 31 e trata das informações pessoais. Assim, o *caput* desse artigo estabelece que o tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais. O § 1º consigna que as informações pessoais em questão, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem: I – terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de cem anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e II – poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

O § 2º estabelece que aquele que obtiver acesso às informações de que trata o artigo em referência será responsabilizado por seu uso indevido e o § 3º estatui que o consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias: I – à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico; II – à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem; III – ao cumprimento de ordem judicial; IV – à defesa de direitos humanos; ou V – à proteção do interesse público e geral preponderante. O § 4º consigna que a restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância e o § 5º declara que regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal.

De outra parte, o Capítulo V é composto pelos arts. 32 a 34 e cuida das responsabilidades. Assim, o art. 32, *caput*, arrola as seguintes condutas ilícitas que ensejam responsabilidade de agente público ou militar: I – recusar-se a fornecer informação requerida nos termos da lei que se originar da presente proposição, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa; II – utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública; III – agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação; IV – divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido a informação sigilosa ou informação pessoal; V – impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem; VI – ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e VII – destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.

O § 1º do mesmo art. 32 declara que atendido o princípio do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, as condutas descritas no *caput* serão consideradas: I – para fins dos regulamentos

disciplinares das Forças Armadas, transgressões militares médias ou graves, segundo os critérios neles estabelecidos, desde que não tipificadas em lei como crime ou contravenção penal; ou II – para fins do disposto na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (que dispõe sobre o regime jurídico único dos servidores públicos civis da União e respectivas entidades), e suas alterações, infrações administrativas, que deverão ser apenadas, no mínimo, com suspensão, segundo os critérios nela estabelecidos. O § 2º estabelece que pelas condutas descritas no *caput*, poderá o militar ou agente público responder, também, por improbidade administrativa, conforme o disposto nas Leis nºs 1.079, de 10 de abril de 1950 (que dispõe sobre os crimes de responsabilidade), e 8.429, de 2 de junho de 1992 (chamada Lei da Improbidade Administrativa).

Já o *caput* do art. 33 prevê que a pessoa física ou entidade privada que detiver informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o poder público e deixar de observar o disposto na lei que se busca adotar estará sujeita às seguintes sanções: I – advertência; II – multa; III – rescisão do vínculo com o poder público; IV – suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a administração pública por prazo não superior a dois anos; e V – declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade. O § 1º estabelece que as sanções previstas nos incisos I, III e IV poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, assegurado o direito de defesa do interessado, no respectivo processo, no prazo de dez dias; o § 2º frisa que a reabilitação referida no inciso V será autorizada somente quando o interessado efetivar o ressarcimento ao órgão ou entidade dos prejuízos resultantes e depois de decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso IV; por fim, o § 3º consigna que a aplicação da sanção prevista no inciso V é de competência exclusiva da autoridade máxima do órgão ou entidade pública, facultada a defesa do interessado, no respectivo processo, no prazo de dez dias da abertura de vista.

O art. 34, *caput*, estatui que os órgãos e entidades públicas respondem diretamente pelos danos causados em decorrência da divulgação não autorizada ou utilização indevida de informações sigilosas ou informações pessoais, cabendo a apuração de responsabilidade funcional nos casos de dolo ou culpa, assegurado o respectivo direito de regresso. O parágrafo único esclarece que o disposto no artigo em tela aplica-se à pessoa física ou entidade privada que, em virtude de vínculo de qualquer natureza

com órgãos ou entidades, tenha acesso a informação sigilosa ou pessoal e a submeta a tratamento indevido.

Por fim, o Capítulo VI trata das Disposições Finais e Transitórias, inscritas nos arts. 35 a 47. O *caput* do art. 35 institui, em contato permanente com a Casa Civil da Presidência da República, inserida na competência da União, a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, composta por Ministros de Estado e por representantes dos Poderes Legislativo e Judiciário, indicados pelos respectivos presidentes, com mandato de dois anos. O § 1º declara que a Comissão Mista de Reavaliação de Informações decidirá, no âmbito da administração pública federal, sobre o tratamento e a classificação de informações sigilosas e terá competência para: I – requisitar da autoridade que classificar informação como ultrassecreta e secreta esclarecimento ou conteúdo, parcial ou integral da informação; II – rever a classificação de informações ultrassecretas ou secretas, de ofício ou mediante provocação de pessoa interessada, observado o disposto no art. 7º e demais dispositivos da lei que se originar da proposição; e III – prorrogar o prazo de sigilo de informação classificada como ultrassecreta, sempre por prazo determinado, enquanto o seu acesso ou divulgação puder ocasionar ameaça externa à soberania nacional ou à integridade do território nacional ou grave risco às relações internacionais do País, observado o prazo previsto no § 1º do art. 24, limitado a uma única renovação.

Outrossim, o § 2º do artigo em tela prevê que a revisão de ofício a que se refere o inciso II do § 1º deverá ocorrer, no máximo, a cada quatro anos, após a revisão prevista no art. 39, quando se tratar de documentos ultrassecretos ou secretos; o § 3º ressalva que a não deliberação sobre a revisão pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações nos prazos previstos no § 2º implicará a desclassificação automática das informações e o § 4º estatui que regulamento disporá sobre a composição, organização e funcionamento da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, observadas as disposições da presente proposição.

O art. 36 preceitua que o tratamento de informação sigilosa resultante de tratados, acordos ou atos internacionais atenderá às normas e recomendações constantes desses instrumentos e o art. 37, *caput*, institui, no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o Núcleo de Segurança e Credenciamento (NSC), que tem por objetivos: I – promover e propor a regulamentação do credenciamento de segurança de pessoas físicas, empresas, órgãos e entidades para tratamento de informações sigilosas; e II – garantir a segurança de informações sigilosas, inclusive

aquelas provenientes de países ou organizações internacionais com os quais a República Federativa do Brasil tenha firmado tratado, acordo, contrato ou qualquer outro ato internacional, sem prejuízo das atribuições do Ministério das Relações Exteriores e dos demais órgãos competentes. O parágrafo único declara que regulamento disporá sobre a composição, organização e funcionamento do NSC.

Por outro lado, o art. 38 determina a aplicação, no que couber, da Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997 (que trata do direito de acesso a informações relativas à pessoa requerente, constante de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público, e disciplina o *habeas data*); e o art. 39, *caput*, firma que os órgãos e entidades públicas deverão proceder à reavaliação das informações classificadas como ultrassecretas e secretas no prazo máximo de dois anos, contados do termo inicial de vigência da lei que se originar da proposição. O § 1º, também do art. 39, prevê a restrição de acesso a informações, em razão da reavaliação prevista no *caput*, deverá observar os prazos e condições previstos na proposição em pauta; o § 2º dispõe que no âmbito da administração pública federal, a reavaliação prevista no *caput* poderá ser revista, a qualquer tempo, pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações, observados os termos da proposição em pauta. O § 3º consigna que enquanto não transcorrido o prazo de reavaliação previsto no *caput*, será mantida a classificação da informação nos termos da legislação precedente e o § 4º que as informações classificadas como secretas e ultrassecretas não reavaliadas no prazo previsto no *caput* serão consideradas, automaticamente, de acesso público.

Por outro lado, o art. 40 fixa prazo de sessenta dias, a contar da vigência da lei que se pretende adotar para que o dirigente máximo de cada órgão ou entidade da administração pública federal direta e indireta designe autoridade que lhe seja diretamente subordinada para, no âmbito do respectivo órgão ou entidade, exercer as seguintes atribuições: I – assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso a informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos da proposição; II – monitorar a implementação do disposto no presente projeto e apresentar relatórios periódicos sobre o seu cumprimento; III – recomendar as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento das normas e procedimentos necessários ao correto cumprimento do disposto na iniciativa; e IV – orientar as respectivas unidades no que se refere ao cumprimento do disposto na proposição e seus regulamentos.

O art. 41 prevê que o Poder Executivo federal designará órgão da administração pública federal responsável: I – pela promoção de campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização do direito fundamental de acesso à informação; II – pelo treinamento de agentes públicos no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública; III – pelo monitoramento da aplicação da lei no âmbito da administração pública federal, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 30; IV – pelo encaminhamento ao Congresso Nacional de relatório anual com informações atinentes à implementação da lei que se originar da proposição.

De outra parte, o art. 42 prevê que o Poder Executivo regulamentará o disposto na lei que se pretende aprovar, no prazo de cento e oitenta dias a contar da data de sua publicação; o art. 43 dá nova redação ao inciso VI do art. 116 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, para estabelecer que é dever do servidor público da União levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração; o art. 44 acrescenta o art. 126-A à Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, para firmar que nenhum servidor poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência à autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, a outra autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento, ainda que em decorrência do exercício de cargo, emprego ou função pública.

Por fim, o art. 45 expressa que cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas, especialmente quanto ao disposto no art. 9º e na seção II do Capítulo III; o art. 46 firma a cláusula de vigência da lei que se quer aprovar após decorridos cento e oitenta dias de sua publicação oficial e o art. 47 revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005 (que regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5] da Constituição Federal); e os arts. 22 a 24 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991.

Cumpre, ainda, registrar que a iniciativa em pauta teve origem no Projeto de Lei nº 219, de 2003, apresentado à Câmara pelo Deputado

Reginaldo Lopes, ao qual foram apensadas outras proposições, inclusive o Projeto de Lei nº 5.228, de 2009, da iniciativa do Poder Executivo.

Não há emendas à proposição.

II – ANÁLISE

Nos termos previstos no art. 65, *caput*, da Constituição Federal o projeto de lei aprovado por uma Casa do Congresso Nacional será revisto pela outra.

Cabe a esta Comissão opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da matéria, e também sobre o seu mérito, nos termos do art. 101, I e II, *f*, parte inicial, do Regimento Interno do Senado Federal.

Posteriormente, a proposição deverá seguir às Comissões de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática e de Direitos Humanos e Legislação Participativa, conforme despacho da Presidência.

Quanto à constitucionalidade da proposição, cumpre inicialmente registrar que, conforme os próprios termos de sua ementa, a iniciativa destina-se a regular 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.

O art. 5º, inciso XXXIII, da Lei Maior, estabelece que todos têm direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Já o art. 37, § 3º, inciso II, preceitua que a lei disciplinará o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII.

Por seu turno, o art. 216, § 2º, estabelece que cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

Desse modo, como componente do rol dos direitos e garantias fundamentais inscritos no art. 5º da Constituição Federal, o direito de a Cidadania obter dos órgãos públicos informações do seu interesse particular ou de interesse geral ou coletivo deve ser regulamentado com a amplitude necessária para que tenha a eficácia requerida.

A propósito da matéria, o saudoso constitucionalista Celso Ribeiro Bastos, nos seus comentários ao art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição, registra, na p. 163, do 2º volume dos Comentários à Constituição do Brasil, que o dispositivo deve ser regulamentado, exatamente para dar efetividade ao direito de informação nele previsto.

Quanto à constitucionalidade de que se reveste a proposição em pauta, cabe, ainda, fazer referência ao art. 37, *caput*, do Estatuto Magno, que consagra o chamado princípio da publicidade como um dos princípios que devem ser obedecidos pela administração pública brasileira, em todos os níveis de governo.

Atualmente a matéria está parcialmente regulada pela Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, diploma legal que está sendo revogado pela presente proposição, que contempla com maior abrangência o assunto, abrangência essa reclamada pela sociedade civil e pela opinião pública, que requerem a aplicação da nossa Lei Maior no que se refere à transparência e publicidade que os atos do Poder Público devem ter.

Com efeito, como já referido acima, o PLC nº 41, de 2010, é composto por quarenta e sete artigos divididos em seis capítulos, que regulamentam a matéria nele tratada com largo alcance.

Resumindo, o Capítulo I trata das disposições gerais, estabelecidas nos cinco primeiros artigos, que dispõem sobre a abrangência do diploma legal que se quer adotar, fixam diretrizes, definem conceitos básicos. Já o Capítulo II – composto pelos arts. 6º a 9º – dispõe sobre acesso às informações por parte dos interessados e a sua divulgação pelo poder público.

Por seu turno, o Capítulo III cuida do procedimento a ser adotado para que a informação seja acessada, tratando do pedido de acesso na Seção I e sobre o respectivo processamento (arts. 10 a 14) e do processamento dos recursos em caso de indeferimento do pedido (arts. 15 a 20) na Seção II.

Por outro lado, o Capítulo IV dispõe sobre as restrições de acesso à informação, dispondo sobre as disposições gerais nos arts. 21 e 22 na Seção I; a classificação da informação quanto ao grau de sigilo e respectivos prazos nos arts. 23 e 24 (Seção II); a proteção e controle das informações classificadas como sigilosas na Seção III (arts. 25 e 26); sobre os procedimentos de classificação, reclassificação e desclassificação, na Seção IV (arts. 27 a 30); e sobre o tratamento a ser dado às informações pessoais (art. 31, Seção V).

O Capítulo V trata das responsabilidades dos agentes públicos civis e militares em caso de condutas ilícitas relacionadas com as informações de que trata a proposição (arts. 32 a 34).

Por fim, o Capítulo VI (arts. 35 a 46) estabelece as disposições finais e as transitórias, de que destaco o prazo de cento e oitenta dias a contar da publicação da lei que se quer aprovar para que ela entre em vigor e também para que seja efetivada a sua regulamentação pelo Poder Executivo (arts. 42 e 46), e o registro de que cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer as correspondentes regras específicas, observadas as normas gerais consignadas na proposição.

Esse último registro é de todo pertinente, pois embora a natureza de direito e garantia fundamental do direito de informação de que cuida a presente iniciativa legitime a sua regulamentação geral por parte da União, é preciso ter em conta que a autonomia política dos entes estatais justifica a edição de normas próprias no que se refere às especificidades das respectivas administrações, além de afastar a incidência, nessas administrações, de dispositivos contidos na proposição em pauta, mas que devem ser aplicados apenas à administração da União.

Enfim, a minha opinião é a de que o projeto de lei sob análise preenche os requisitos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade e deve ser acolhido por esta Comissão no que diz respeito à sua conveniência e oportunidade.

III – VOTO

Ante todo o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2010 e, quanto ao mérito, pela sua aprovação.

Sala da Comissão, 16 de junho de 2010

Senador ROMEU TUMA, Presidente em exercício

Senador DEMÓSTENES TORRES, Relator