

PARECER N° , DE 2011

Da COMISSÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA, 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 WALTER PINHEIRO

I – RELATÓRIO

Em cumprimento ao rito legislativo, após tramitação na Câmara dos Deputados e exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) desta Casa, encontra-se sob exame da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 41, de 2010 (nº 219, de 2003, na origem), ementado à epígrafe.

Após longos anos, foi retomado o debate nacional acerca da elaboração de uma Lei de Acesso a Informação com o envio ao Congresso Nacional, pelo Poder Executivo, do Projeto de Lei nº 5.228, de 2009, mas que, por força de precedência de tramitação do Projeto de Lei nº 219, de 2003, a este foi apensado, juntamente com outras proposições. Necessário se faz registrar, portanto, que se examina, nesta oportunidade, Substitutivo aprovado pela Comissão Especial constituída na Câmara dos Deputados destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 219, de 2003, de autoria do Deputado Reginaldo Lopes, e apensados. Registre-se, no entanto, que, por sua abrangência, o Substitutivo tem como matriz o projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo.

O PLC nº 41, de 2010, dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para 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.

A proposição, vazada em quarenta e sete artigos, está dividida em seis Capítulos.

O Capítulo I (arts. 1º a 5º) define a abrangência do diploma legal, fixa diretrizes e define conceitos básicos.

O art. 1º estabelece estarem subordinados ao regime da lei proposta os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do 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.

O art. 2º, *caput*, determina que a lei também se aplica 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 art. 3º arrola as diretrizes para garantia do acesso a informação pela administração pública. O art. 4º apresenta as principais definições que compõem a iniciativa: *informação, documento, informação sigilosa, informação pessoal, tratamento da informação, disponibilidade, autenticidade, integridade e primariedade*. O art. 5º atribui ao Estado o dever de garantir o direito de acesso a informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

O Capítulo II (arts. 6º a 9º) dispõe sobre o acesso a informações e sua divulgação. O art. 6º determina caber aos órgãos e entidades do poder público uma gestão transparente da informação, bem como sua proteção, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

O *caput* do art. 7º relaciona os direitos compreendidos pelo projeto, entre os quais, *informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades; informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades; informação primária, íntegra, autêntica e atualizada; informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades; informação pertinente à administração do patrimônio público, bem como utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos.*

O § 1º do art. 7º faz a ressalva de que não estão compreendidas 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 assegura o acesso à parte não sigilosa de documento, por meio de certidão, extrato ou cópia que oculte a parte sob sigilo. 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. E o § 4º prevê que a negativa, não fundamentada, de acesso às informações sujeita o responsável a medidas disciplinares, nos termos do art. 32.

Por seu turno, o *caput* do art. 8º estabelece ser dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

O § 2º determina que os órgãos e entidades públicas deverão divulgar informações em sítios oficiais da rede mundial de computadores (*Internet*) que garantam a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso.

Já o art. 9º determina que o serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, deve ser criado em local com condições apropriadas para orientar o público quanto ao acesso a informações.

O Capítulo III do projeto 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, por qualquer meio legítimo, vedadas quaisquer

exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.

O *caput* do art. 11 prevê que o órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível. Não sendo possível concedê-lo, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a vinte dias, comunicar as razões de fato ou de direito da recusa, e indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém. O prazo referido poderá ser prorrogado por mais dez dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente.

Já o § 4º prevê que se 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 *caput* do art. 12 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.

A Seção II do Capítulo III estabelece, 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 recurso será 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 por órgãos ou entidades do Poder Executivo federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo de cinco dias sobre o ocorrido. 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. O § 3º declara que negado o acesso a informação pela Controladoria-Geral da União, poderá ser interposto recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35.

Nos termos do *caput* do art. 17, a proposição 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.

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 determina que, 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. 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 mesmo dispositivo também 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.

O Capítulo IV dispõe sobre as restrições de acesso a informação e está dividido em quatro Seções. A primeira, composta pelos arts. 21 e 22, trata das Disposições Gerais. O art. 21, *caput*, declara que não poderá ser negado acesso a 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 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 trata da classificação da informação quanto ao grau e prazos de sigilo. O art. 23 elenca as informações que são consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado.

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

Além disso, consigna que as informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e respectivos cônjuges e filhos serão classificadas como reservadas e ficarão sob sigilo até o término do mandato. Estabelece ainda a possibilidade que a ocorrência de determinado evento, antes do transcurso do prazo máximo de classificação, ponha termo final à restrição de acesso, e preceitua 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. Por fim, estatui que a classificação em determinado grau de sigilo deve observar o interesse público da informação, utilizando o critério menos restritivo possível e 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 terceira seção dispõe sobre a proteção e o controle de informações sigilosas. O art. 25 estabelece 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; e prevê que o regulamento disporá sobre procedimentos e medidas a serem adotados para o tratamento de informação sigilosa.

O art. 26 determina que as autoridades públicas adotarão as providências necessárias para que o pessoal a elas subordinado hierarquicamente observe as medidas e procedimentos de segurança para tratamento de informações sigilosas.

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. O *caput* do art. 27 estabelece as competências para a classificação do sigilo de informações no âmbito da administração pública federal.

O art. 28 consigna os elementos que devem estar contidos em decisão sobre a classificação de informação em qualquer grau de sigilo. O art. 29 estipula que a classificação das informações será reavaliada pela autoridade classificadora ou por autoridade hierarquicamente superior, com vistas à sua desclassificação ou redução do prazo de sigilo, observado o disposto no art. 24. O art. 30 diz que a autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará, anualmente, em sítio à disposição na internet informações sobre documentos desclassificados e relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.

A quinta seção do Capítulo IV (art. 31) estabelece as diretrizes que deverão ser seguidas no tratamento das informações pessoais, especialmente no que diz respeito à restrição de acesso a informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa.

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, estabelece o prazo de cento e oitenta dias a contar da publicação da lei para que ela entre em vigor e também para que seja efetivada a sua regulamentação pelo Poder Executivo (arts. 42 e 46), além de determinar caber aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer as correspondentes regras específicas, observadas as normas gerais consignadas na proposição.

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. 5º da

Constituição Federal); e os arts. 22 a 24 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991.

II – ANÁLISE

Tendo em vista que o presente PLC já foi apreciado e aprovado pela CCJ do ponto de vista da constitucionalidade, é competência regimental desta Comissão examinar o mérito de seu conteúdo, em consonância com o que determina o art. 104-C do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

A Constituição Federal reconhece, no inciso XXXIII do art. 5º, o direito de qualquer cidadão de *receber dos órgãos públicos informações (...) 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.*

Em que pese a importância desse preceito constitucional, a matéria carece, até hoje, de regulação legislativa. Chega o momento, portanto, de o Congresso Nacional cumprir a determinação constitucional, em homenagem a todo o complexo de princípios que a Constituição nos manda respeitar e fazer respeitar. De outra parte, consolida o compromisso do País com a Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU).

Registre-se, ainda, que o direito de acesso à informação pública é um direito fundamental, reconhecido pelo regime internacional de direitos humanos, inclusive pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, tratado ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992, e pela Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, ratificada pelo País em 15 de junho de 2005.

Nosso País é um dos poucos do mundo cuja Constituição garante a qualquer pessoa acesso a informação detida pelo Estado (art. 5º, XXXIII) e, na outra ponta, obriga os agentes públicos a obedecerem ao princípio da publicidade de seus atos (art. 37, *caput*). Estão previstos, em nossa Carta Magna, o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo (art. 37, § 3º, II) e a responsabilidade da administração

pública sobre a gestão da documentação governamental, bem como sobre as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem (art. 216, § 2º). Observe-se, portanto, que o projeto em exame vem regulamentar não apenas o direito de petição do cidadão, mas também o dever do Estado de informar.

Na avaliação do mérito da proposta, devemos registrar que as medidas propostas são de valor inestimável nos dois sentidos.

Por um lado, a iniciativa incentivará a formação de uma cultura de transparência e de ampliação das informações sobre a utilização dos recursos públicos, possibilitando o controle social da gestão pública e assegurando as condições de efetivação do princípio da publicidade dos atos administrativos. A deficiente transparência de gestão é sempre apontada como um dos principais fatores a induzir práticas reprováveis e favorecer a corrupção por parte de órgãos e empresas do poder público.

De fato, segundo entendemos, a ampliação do acesso à informação dá origem a um fenômeno de autoalimentação. Quanto mais informação estiver disponível para a sociedade, mais crescerá essa demanda, mais competentes serão as contribuições vindas de fora do Estado e mais subsídios terá o governante para decidir. Esse fluxo de informação pode contribuir sobremaneira para a transformação do Estado.

Na outra ponta, irá facilitar o acesso de qualquer cidadão a informações de seu interesse ou de interesse público, gestadas em todas as esferas do Poder Público. A proposição está formulada em conformidade com os parâmetros internacionais e as boas práticas de outros países no campo do acesso à informação. Com efeito, contém uma declaração clara e expressa do direito de acesso, a definição de prazos curtos de resposta a pedidos de informação, bons dispositivos de comunicação, abertura absoluta em relação às informações concernentes à proteção e violação dos direitos humanos, um sistema progressivo de classificação da informação, boas normas de sanção à obstrução de acesso e ampliações importantes na proteção a denunciantes já existentes.

A exemplo das leis do direito à informação internacionais, o projeto que examinamos contém cinco elementos centrais, que lhe dá consistência: a garantia ao direito de acesso, inclusive com a delimitação de seu escopo de aplicação; regras sobre divulgação de rotina ou proativa de informações; procedimentos de formulação e processamento de pedidos de

informação; um regime de exceções ao direito de acesso e regras que tratam do direito de recurso a qualquer recusa de liberação de informações. Também incorpora um sistema de sanções e proteções, assim como algumas medidas destinadas a facilitar a completa implementação da lei na prática.

É preciso deixar bem claro que a presente Lei de Acesso a Informação não será voltada apenas para o passado, para o acesso a registros que já fazem até mesmo parte da nossa história, mas também para o cidadão saber controlar como estão sendo investidos os recursos do governo de agora em diante.

Também não representa nenhuma ameaça a quem quer que seja. Até porque estabelece que a liberação da informação solicitada passará por critérios mínimos, obedecendo aos três níveis do sistema de classificação de informações.

Esses níveis são o ultrassecreto, o secreto e o reservado. Seus prazos de sigilo são, respectivamente, de 25, 15 e cinco anos. Prazos esses que ainda podem ser renovados uma vez, quando só então a informação será definitivamente tornada pública.

Incluem-se nesse rol as informações que possam por em risco a defesa e a soberania nacionais, os planos e operações estratégicas das Forças Armadas, aquelas que possam prejudicar relações internacionais do País ou que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais.

Dentre outras, há também reserva para divulgar informações que ponham em risco a vida, a segurança ou a saúde de terceiros; que ofereçam elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País, e às que possam prejudicar ou causar risco a projeto de pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico.

São ainda passíveis de embargo informações que possam por em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais e estrangeiras e seus familiares, e também aquelas que comprometam atividade de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento.

Podem ainda ser incluídos nesse rol o sigilo de justiça, os segredos industriais e as informações pessoais relacionadas à intimidade, a vida privada, a honra e a imagem da pessoa.

Como se observa, há uma proteção legítima para todo um elenco de informações, por suas mais diversas razões. E essas continuarão sob embargo no devido prazo estabelecido em lei.

O que não podemos é dar proteção a informações fortuitas, como a licitação sobre compra de um avião executivo para uma empresa do governo, por exemplo, nem pretender esconder da sociedade informação sobre qualquer tipo de violência praticada por agentes públicos ou condutas que impliquem violação de direitos humanos.

Não encontramos no texto do projeto da Lei Geral de Acesso a Informação nenhum artigo, parágrafo ou alínea, nas suas linhas ou entrelinhas, qualquer palavra ou indício de que ela servirá a qualquer tipo de retaliação.

Por derradeiro, cumpre observar que o Brasil está entre os países pioneiros ao incluir o acesso a informação entre os direitos e garantias fundamentais da Constituição. Já era passada a hora de que fossem estabelecidas as regras para que esse direito pudesse ser exercido pelo cidadão e garantido pelo Estado.

Mas para que esse instrumento legal não se transforme em letra morta, é preciso que duas condições sejam atendidas. Em primeiro lugar, é necessário que os detentores das informações as considerem como bens públicos. O que o Estado produz é da sociedade. Além disso, é importante uma ampla publicização do direito que a população tem à informação. Os brasileiros precisam saber que a informação não é um privilégio de alguns poucos, mas sim um direito de todos.

Enfim, podemos dizer que examinamos aqui um projeto de “regulamentação da transparência”. Se é verdade que o País já avançou nesse caminho, há ainda um longo percurso a trilhar. Esse projeto constitui, em suma, o instrumento a nortear essa caminhada. O acesso dos cidadãos às informações produzidas pelos poderes públicos era uma das questões centrais que ainda não estavam regulamentadas no ordenamento jurídico da Nação. Chegou o momento de o Brasil aprovar uma legislação como a que a Suécia já possui desde 1949, e outros quase 80 países já adotaram ao longo do tempo.

Na ordem jurídico-administrativa das democracias modernas, a palavra-de-ordem é transparéncia – menos segredos, mais acesso a processos de decisão e documentos governamentais. Estamos certos de que essa lei será de suma importância para fomentar no País uma cultura de transparéncia e de controle social da administração pública.

III – VOTO

Pelas razões expostas, e reconhecido o elevado mérito da iniciativa, somos de parecer pela **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2010, na forma originária daquela Casa Legislativa.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator