

## PARECER Nº                   , DE 2011

*Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, 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 **HUMBERTO COSTA**

### **I – RELATÓRIO**

Chega a esta Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 41, de 2010, que pretende 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.

Cumprir 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, dando origem a substitutivo que foi aprovado naquela Casa.

A proposição é composta por quarenta e sete artigos distribuídos em seis capítulos.

O Capítulo I (arts. 1º a 5º) trata das disposições gerais do projeto, delimita sua abrangência, fixa diretrizes e define conceitos básicos. Em suma, dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações.

O Capítulo II (arts. 6º a 9º) dispõe sobre acesso as informações por parte dos interessados e a sua divulgação pelo Poder Público.

O Capítulo III versa sobre os procedimentos a serem adotados para que a informação seja acessada. A Seção I (arts. 10 a 14) trata do pedido de acesso e a Seção II, do processamento dos recursos em caso de indeferimento do pedido (arts. 15 a 20).

Por seu turno, o Capítulo IV dispõe sobre as restrições de acesso a informação. A Seção I (arts. 21 e 22) estabelece as disposições gerais; a Seção II (arts. 23 e 24) classifica a informação quanto aos graus de sigilo e respectivos prazos de segredo; a Seção III (arts. 25 e 26) trata da proteção e do controle das informações classificadas como sigilosas; a Seção IV (arts. 27 a 30) define os procedimentos de classificação, reclassificação e desclassificação da informação; e a Seção V (art. 31) estatui o tratamento a ser dado às informações pessoais.

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 42) institui a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, incumbida de decidir sobre o tratamento e a classificação de informações sigilosas e cria, no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o Núcleo de Segurança e Credenciamento.

Além disso, determina a designação de órgão da administração pública federal que deverá ser responsável: (a) pela promoção de campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização do direito fundamental de acesso a informação; (b) pelo treinamento de agentes públicos no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública; (c) pelo monitoramento da aplicação da lei no âmbito da

administração pública federal, e (d) pelo encaminhamento ao Congresso Nacional de relatório anual com informações atinentes à implementação da Lei que se vier a aprovar.

Os arts. 43 e 44 tratam da responsabilidade dos servidores públicos no que concerne à comunicação a superiores de irregularidades constatadas no âmbito da administração pública.

O art. 45 prevê xcomo competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios o estabelecimento das correspondentes regras específicas, observadas as normas gerais consignadas na proposição.

O art. 46 estabelece o prazo de 180 dias para entrada em vigor da norma.

Finalmente, 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, que *dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências*.

O PLC nº 41, de 2010, foi analisado pelas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) e deverá ser submetido à apreciação da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), após deliberação da CDH.

Não foram apresentadas emendas à proposição.

## **II – ANÁLISE**

Nos termos do art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe à CDH opinar sobre proposições que versem sobre a

garantia e a promoção dos direitos humanos. Por essa razão, é pertinente a apreciação do PLC nº 41, de 2010, no âmbito deste colegiado.

O Estado republicano moderno assenta-se sobre o princípio da existência de mecanismos de controle entre os Poderes e aquele exercido pela sociedade civil sobre a gestão do Estado. E o pressuposto básico para o eficaz funcionamento desse modelo institucional é a informação: nenhum controle, nenhum acompanhamento pode se dar na ausência da informação.

Não foi outro o entendimento do legislador de 1988 ao inscrever na Constituição Federal o direito do cidadão de ter acesso a informação detida pelo Estado, bem como a obrigação deste último, pelo princípio da publicidade, de divulgar as informações sobre seus atos de gestão. Ressalvadas aquelas que envolvem segurança de Estado e as que violam a vida privada dos cidadãos, todas as demais informações públicas devem ser disponibilizadas, por força constitucional.

Com efeito, o inciso XXXIII do art 5º determina:

*Art. 5º .....*  
*.....*

*XXXIII – todos têm direito a 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, assim estabelece:

*Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade ...[...]*

E remete a lei federal a regulamentação desse princípio:

*Art. 37 .....*

*[...]*

*§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:*

.....  
*II – o acesso dos usuários a registros administrativos e informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;*

Em que pesem essas determinações constitucionais, o Brasil ainda não tem uma legislação específica que regule o direito constitucional de acesso a informações públicas. É verdade que alguns diplomas esparsos tratam da questão, como as Leis nºs 8.159, de 1991, que versa sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, e 11.111, de 2005, que determina o prazo improrrogável de quinze dias para a expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações requeridas aos órgãos públicos.

No entanto, o fato de um direito estar contemplado em diversos diplomas legais lhe retira força de cumprimento, principalmente quando cria deveres para a administração pública. A lei específica, ao contrário, fortalece a garantia do direito ao criar regras, disciplinas, prazos de cumprimento e penalidades.

De fato, mencionar direitos e deveres constitucionais não é suficiente para induzir os agentes do Estado a serem mais transparentes. Seu convencimento depende da adoção de políticas específicas voltadas para a abertura de informações, o que inclui treinamento, aparelhamento técnico e reorganização administrativa.

A introdução de uma lei que permita e regule o acesso a informações sobre as ações governamentais é um avanço importante no campo do desenvolvimento da cidadania, uma vez que democratizar a informação é indispensável para a consolidação das práticas democráticas na sociedade.

O jurista Gomes Canotilho entende o direito a informação como compreensivo de três espécies: o direito de informar, o direito de se informar e o direito de ser informado. Pode-se entender direito a informação, portanto,

como um leque amplo de princípios legais que visam a assegurar que qualquer pessoa ou organização tenha a acesso a dados sobre si mesma que tenham sido coletados e armazenados em banco de dados governamentais e privados, bem como o acesso a quaisquer informações sobre o próprio governo, a administração pública e o País.

Especificamente do ponto de vista dos Direitos Humanos, área temática afeta à CDH, é importante mencionar que há um consenso crescente em âmbito internacional de que o acesso a informação constitui direito humano fundamental. De fato, vários organismos internacionais responsáveis pela promoção e proteção dos direitos humanos já reconhecem o direito fundamental de acesso a informação de posse de órgãos públicos, bem como a necessidade de legislação efetiva que assegure esse direito na prática. Mencionem-se as Nações Unidas, organismos regionais de direitos humanos e mecanismos no âmbito da Organização dos Estados Americanos, do Conselho da Europa e da União Africana.

Mais especificamente, a Declaração das Nações Unidas sobre o Direito e a Responsabilidade dos Indivíduos, Grupos e Órgãos da Sociedade de Promover e Proteger os Direitos Humanos e as Liberdades Fundamentais Reconhecidos Universalmente dispõe especificamente sobre o acesso a informação sobre direitos humanos em seu art. 6º:

Todos têm o direito, individualmente e em associação:

- (a) De saber, buscar, obter, receber e deter informações sobre todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, inclusive o acesso a informação relativa ao modo como esses direitos e liberdades são efetivados nos sistemas legislativos, judiciários e administrativos nacionais;
- (b) Conforme o disposto nos instrumentos sobre direitos humanos e outros instrumentos internacionais aplicáveis, de publicar, transmitir ou divulgar livremente informações e conhecimentos sobre todos os direitos humanos e liberdades fundamentais[ ]

Com a aprovação do presente diploma legal, o Brasil se insere no rol dos países que reconhecem que o livre fluxo de informações é condição para a democracia plena e fundamental para o efetivo respeito aos direitos humanos. Por essas razões, entendemos que a presente proposição merece a melhor acolhida desta Comissão. A partir de sua aprovação, a tão celebrada frase do Juiz Hugo Black, da Corte Suprema dos Estados Unidos, segundo a qual "a luz do sol é o mais poderoso detergente", passa a encontrar eco também no Brasil.

Conquanto reconhecido o mérito da presente medida legislativa, entendemos que ela necessita de algumas alterações de natureza redacional. Em vez, porém, de propor, neste relatório, alterações ao texto original, concluimos, pela coincidência com nossas preocupações, pela aprovação do projeto com a incorporação das emendas aprovadas na CCT.

Em nosso entendimento, os aperfeiçoamentos propostos pelo nobre Relator naquela Comissão, Senador Walter Pinheiro, constituem contribuições pertinentes e adequadas aos propósitos do projeto.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, somos de parecer pela **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2010, com a incorporação das emendas aprovadas na Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática desta Casa.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator