

COMISSÃO ESPECIAL – INFORMAÇÕES DETIDAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PROJETO DE LEI Nº 219, DE 2003

(Apensos: PL nº 1.019/2007; PL nº 4.611/2009; PL nº 1.924/2007 e PL nº 5.228/2009)

Regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º, da Constituição Federal, dispondo sobre prestação de informações detidas pelos órgãos da Administração Pública.

Autor: Deputado REGINALDO LOPES

Relator: Deputado MENDES RIBEIRO
FILHO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 219, de 2003, de autoria do ilustre Deputado Reginaldo Lopes, que capeia o conjunto de proposições sobre as quais esta Comissão Especial deve proferir parecer, ostenta, entre outros, os seguintes dispositivos:

- vincula as administrações federal, estadual e municipal, e os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, restringindo-se, nos dois últimos, tão-somente ao exercício de suas funções administrativas;
- garante a qualquer pessoa, inclusive estrangeiros residentes no País, o direito de obter do Poder Público informações de interesse particular ou coletivo;
- veda o acesso ou a divulgação de informações quando protegidas por segredo de justiça ou que ponham em risco ou causem danos à segurança nacional, à condução da política exterior, à segurança pública e à investigação de infrações fiscais;

- Remete a classificação de documentos a legislação específica, e impede que informações necessárias a subsidiar investigações sobre violações de direitos fundamentais ou de crimes contra a humanidade sejam passíveis de classificação como sigilosas;
- Ressalva segredos comerciais e industriais;
- Explicita o direito de informação a documentos administrativos como o direito de ser informado sobre a sua existência e conteúdo;
- Exige a identificação do interessado em obter informações da Administração Pública, tais como nome completo e documento de registro civil;
- Dispensa a Administração Pública do atendimento a solicitações manifestamente abusivas e irrazoáveis, em face da quantidade de pedidos ou do caráter repetitivo e sistemático;
- Prevê a possibilidade de recurso a autoridade superior contra a decisão que indeferir o pedido de informações;
- Obriga os órgãos públicos a encaminhar aos Tribunais de Contas os pedidos de informação indeferidos, quando a matéria for ligada ao controle externo;
- Estabelece *vacatio legis* de cento e oitenta dias.

O Projeto recebeu parecer favorável da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

O Projeto de Lei nº 1.019, de 2007, apenso ao principal, de autoria do ilustre Deputado Celso Russomanno, por sua vez, estabelece o prazo de trinta dias para a prestação de informações por órgãos públicos e altera a Lei nº 1.079, de 1950, para considerar crime de responsabilidade do Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República a não prestação de informações a que estejam obrigadas as instituições que chefiam .

O Projeto de Lei nº 4.611, de 2009, também apenso, de autoria do Deputado Ciro Pedrosa, acrescenta um inciso ao art 1º do Decreto-Lei nº 201, de 1967, para definir como crime de responsabilidade de prefeitos municipais a não entrega, no prazo legal, aos órgãos da Administração Pública Federal ou Estadual, da documentação relativa aos recursos públicos repassados pela União ou Estados aos seus municípios.

O Projeto de Lei nº 1.924, de 2007, de autoria do Deputado Chico Alencar, também apensado à proposição principal, dispõe sobre o acesso a documentos sigilosos e cria a Comissão de Sistematização e Análise de Informações Sigilosas, e também altera as Leis nº 8.159, de 1991, e nº 11.111, de 2005.

A proposição limita o prazo máximo de sigilo de documentos referentes à segurança da sociedade e do Estado em dez anos, a contar da data de sua produção.

Além disso a proposição determina que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como o Ministério Público da União e o Tribunal de Contas da União promovam no âmbito de cada Poder ou órgão, a disciplina de classificação de documentos sigilosos.

Cria, também, a Comissão de Sistematização e Análise de Informações Sigilosas, dotadas de poderes de requisição, busca e análise de documentos sigilosos de todos os órgãos e entidades da Administração Pública federal. A composição da Comissão contempla representantes dos Poderes Executivo e Legislativo, do Ministério Público, de universidades federais e da sociedade civil organizada.

A Comissão funcionaria como instância revisora de decisões relativas à classificação de documentos sigilosos.

O último dos projetos apensados é o Projeto de Lei nº 5.228, de 2009, de autoria do Poder Executivo, que regulamenta, de forma completa, o inciso XXXIII do art. 5º da Carta da República.

O Projeto estabelece, em seu art. 3º, que é dever do Estado assegurar o direito à informação, que será franqueado, mediante procedimentos simples, ágeis, de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

O art. 5º estabelece um rol exemplificativo de informações que integram o direito de acesso. Nesse rol, constam informações relativas a:

- Administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitações e contratos administrativos;

- Implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores;
- Resultados de inspeções, auditorias e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, bem como de prestação de contas relativa a exercícios anteriores.

O art. 6º estabelece como dever dos órgãos e entidades públicas promover a divulgação em local de fácil de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

Nesse mesmo dispositivo, a proposição estabelece que os órgãos e entidades públicas utilizem, preferencialmente, sítios oficiais na Internet para divulgação das informações.

O art. 7º trata da criação do serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades públicas, com o propósito de atender e informar o público quanto aos procedimentos de acesso a informações e sobre a tramitação de documentos e requerimentos.

O art. 10 estabelece a gratuidade do fornecimento de informações, com a ressalva exclusiva do custo de reprodução. Ademais, a proposição prevê isenção àqueles que não tenham condições econômicas para o ressarcimento, nos termos da Lei nº 7.115, de 1983.

A seção II, do capítulo III (arts. 13 a 15), define o procedimento de recursos no âmbito da Administração Pública Federal. Segundo as regras do Projeto, se negado o acesso à informação, e mantido o entendimento por autoridade hierarquicamente superior, o solicitante poderá recorrer à CGU.

No caso de indeferimento de pedido de desclassificação de informação reservada, o requerente também poderá recorrer ao Ministro de Estado da área.

O Projeto, em seu art. 16, veda o indeferimento de acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais. Também não podem sofrer restrições de acesso as informações que versem sobre condutas que impliquem violação de direitos humanos praticada por agentes públicos.

O art. 18 estabelece as categorias de classificação de informações e os respectivos prazos máximos de sigilo. As informações sigilosas podem ser classificadas em ultra-secretas, com prazo máximo de vinte e cinco anos; secretas, e reservadas, com prazos máximos de quinze e cinco anos, respectivamente.

O art. 19 define, em rol exaustivo, quais tipos de informações são passíveis de restrição de acesso. Em síntese, são informações que, se divulgadas, põem em risco a defesa e soberania nacionais ou a integridade do território nacional; prejudicam ou põem em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País; põem em risco a vida, a segurança ou a saúde da população; oferecerem elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País; põem em risco planos ou operações estratégicos das Forças Armadas; põem em risco a segurança de instituições ou altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou comprometem atividades de inteligência, e investigações e fiscalizações em andamento.

O art. 22 enumera as autoridades competentes para a classificação das informações, em seus respectivos graus de sigilo.

A seção V, do capítulo IV (art. 26) dispõe sobre o tratamento de informações pessoais, contemplando a proteção da intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas. A divulgação ou acesso de terceiros poderá ser autorizada diante de previsão legal ou consentimento da pessoa a que se referem as informações.

O capítulo V dispõe sobre as sanções administrativas a que os agentes públicos estão sujeitos em caso de transgressão das regras, e sobre as sanções que podem ser aplicadas às entidades privadas que também violarem os comandos legais. Para o agente público, a pena mínima é de suspensão, podendo ainda, tanto o militar quanto o civil, responder por improbidade administrativa. Às entidades privadas podem ser aplicadas sanções que vão da advertência, multa, rescisão de vínculo com o Poder Público, até a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública.

O art. 30 institui, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, a Comissão de Reavaliação de Informações, composta por

Ministros de Estado e autoridades com prerrogativas equivalentes. A Comissão tem as seguintes atribuições:

- requisitar, da autoridade que classificar informação como ultra-secreta e secreta, esclarecimento ou conteúdo, parcial ou integral da informação;
- rever a classificação de informações ultra-secretas ou secretas, de ofício ou mediante provocação de pessoa interessada;
- prorrogar o prazo de sigilo de informação classificada como ultra-secreta, 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.

No tocante a informações ligadas às atividades de inteligência, a proposição instituiu, em seu art. 32, o Núcleo de Segurança e Credenciamento (NSC), no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional, com a missão, entre outras, de garantir a segurança de informações sigilosas, inclusive aquelas provenientes de países ou organizações internacionais com os quais o Brasil tenha firmado tratado internacional.

O Projeto revoga parte da legislação em vigor (arts. 22 a 24 da Lei nº 8.159, de 1991; e integralmente a Lei nº 11.111, de 1991).

Estabelece, por fim, uma *vacatio legis* de cento e vinte dias para entrada em vigor da lei.

A Exposição de Motivos, anexa ao Projeto de Lei, subscrita por Ministros de Estado de diversas pastas, tais como Casa Civil, Justiça, Relações Exteriores, Defesa, Advocacia-Geral da União (AGU), Controladoria-Geral da União (CGU), Gabinete de Segurança Institucional (GSI), Secretaria de Comunicação Social e Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, afirma que *“o direito de acesso garantido aos cidadãos nos termos da Constituição da República carece de regulamentação unitária e sistemática, que assegure, efetivamente, o acesso amplo a informações e documentos produzidos pela Administração Pública.*

“Em 2008, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, divulgou relatório que demonstra

que em 1990, apenas treze países haviam regulamentado o direito de acesso à informação. Atualmente, mais de setenta países já adotaram essa legislação, enquanto dezenas de outros encontram-se em adiantado processo para sua elaboração”.

Em outro trecho, afirma o documento ministerial: “*A restrição do acesso somente será permitida em caso de informações pessoais ou imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, caso em que a restrição será imposta por meio de classificação da informação como sigilosa, mediante decisão devidamente fundamentada e a adoção do critério menos restritivo possível para a definição do grau de sigilo que lhe será atribuído”.*

Foi constituída Comissão Especial para dar parecer sobre esta matéria nos termos do art. 34 do Regimento Interno da Câmara.

No âmbito da Comissão Especial foram realizadas quatro audiências públicas, nas quais foram ouvidas diversas instituições ligadas à promoção da transparência e ao reconhecimento do acesso à informação como direito fundamental no Brasil, além de representantes do Poder Executivo.

Em 16/09/2009, compareceram à Comissão Especial representantes da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR); da Associação Nacional do Ministério Público (CONAMP); e da Associação dos Magistrados do Brasil (AMB).

Em 23/09/2009 estiveram presentes à audiência pública da Comissão Especial representantes da Associação Nacional de Jornais (ANJ); da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI); e da Associação Brasileira de Imprensa (ABI).

Em 30/09/2009 a Comissão Especial recebeu, em audiência pública, representantes do Poder Executivo, especificamente, o Ministro de Estado do Controle e da Transparência da Controladoria-Geral da União; o Assessor Especial do Ministro da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República; o Subchefe para Assuntos Jurídicos da Casa Civil; e o Secretário de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça.

Em 14/10/2009, compareceram representantes do Arquivo Nacional; da Organização Transparência Brasil; da Organização Artigo 19; da Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a Cultura (UNESCO); e da Universidade de Brasília (UnB).

Além das considerações feitas durante as reuniões, algumas organizações encaminharam à Comissão análises escritas à respeito da matéria, entre elas, a Organização Artigo 19, o Arquivo Nacional e o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas.

Foram encaminhadas, ainda, efetivas colaborações dos Deputados José Genoíno, Raul Jungmann, Paulo Teixeira e Bonifácio de Andrada.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Inicialmente, cumpre-nos analisar as proposições quanto à constitucionalidade, à juridicidade e à técnica legislativa.

As proposições, em geral, não possuem vícios de inconstitucionalidade. O PL nº 1.924, de 2007, todavia, em seu art. 3º, afronta o Princípio da Separação dos Poderes ao criar, mediante a iniciativa parlamentar, atribuições típicas da Administração Pública com a instituição da Comissão de Sistematização e Análise de Informações Sigilosas, sob a presidência do Diretor-Geral do Arquivo Nacional, com poderes de requisição, busca e análise de documentos sigilosos de todos os órgãos e entidades da Administração Pública federal.

O PL nº 5.228, de 2009, em seu art. 30, §1º, inciso III, admite a possibilidade de manutenção indefinida de informações sigilosas, propiciada pela renovação ilimitada da chancela de sigilo a elas aposta. Consideramos tal hipótese uma violação aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, ambos de assento constitucional. Trataremos dessa questão mais adiante neste Voto.

Quanto à juridicidade e técnica legislativa, não há óbices a apontar nas proposições examinadas.

No tocante à matéria objeto das proposições, cabe-nos ressaltar, de início, o anseio da sociedade em dispor de uma legislação que

regulamente de forma plena o direito fundamental de acesso à informação, tal como previsto no art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal.

A garantia de acesso à informação, como regra geral, é um dos pilares em que se sustenta a democracia, ou como bem diz a Organização Artigo 19, "*a informação é o oxigênio da democracia*".

Como também afirmava o juiz norte-americano Louis Brandeis (1856-1941), há quase um século, "*A luz do sol é o melhor dos desinfetantes*".

A questão da transparência representa papel fundamental na lei que se pretende aprovar. Mas, o avanço no acesso e na transparência não a esgotam. A lei permitirá, igualmente, o desenvolvimento do controle social, mecanismo ínsito ao exercício da cidadania, e que constitui um dos mais eficazes instrumentos de combate à corrupção. Que fique claro, no entanto, que o controle social será mera ficção se não houver farta oferta de informação.

Aqui, cabe recordar as palavras de James Madison, (1751-1836), quarto presidente dos Estados Unidos, ao afirmar: "*Um governo do povo, sem informação para o povo ou sem os meios para que ele a obtenha, não é nada mais do que o prólogo de uma farsa ou de uma tragédia, ou talvez de ambas. A informação deve sempre governar sobre a ignorância, e o povo que quer ser seu próprio governante deve armar-se com o poder que a informação proporciona*".

Por todas essas razões, a sociedade brasileira não pode prescindir de uma legislação com tantos benefícios potenciais.

Nesse contexto, forçoso é reconhecer os avanços trazidos pelo PL nº 5.228, de 2009, encaminhado a esta Casa pelo Poder Executivo, e já registrados no Relatório.

Trata-se de uma proposição bem estruturada, que ratifica o dever do Poder Público na promoção da transparência das informações de interesse público; que define procedimentos de acesso à informação, inclusive de recursos; que estabelece rol exaustivo de situações de restrição de acesso a informações passíveis de classificação; que define procedimentos de classificação, reclassificação e desclassificação de informações; que cria estruturas administrativas voltadas ao atendimento dos solicitantes de

informações; e que, por fim, define responsabilidades em caso de transgressão das regras estabelecidas.

Há, no entanto, espaço para o aperfeiçoamento da proposição, o que restou amplamente assentado durante as audiências públicas realizadas. As sugestões encaminhadas à Comissão revelam a necessidade de tal aperfeiçoamento.

Pela qualidade do texto, bem como por sua abrangência, adotamos como matriz do Substitutivo o texto do PL do Poder Executivo.

No tocante às sugestões recebidas, praticamente todas apontam para as seguintes questões principais:

- a) abrangência da Lei a todas as esferas federativas e a todos os Poderes da República;
- b) possibilidade de prorrogações ilimitadas do sigilo de informações;
- c) atuação independente de órgão central revisor de decisões administrativas denegatórias de acesso a informações.

Há, evidentemente, outras questões que serão objeto de análise ao longo do Voto.

No que se refere à abrangência da legislação, a proposição de autoria do Poder Executivo tem seu foco em procedimentos voltados à Administração Pública federal, embora não haja impedimentos claros de sua aplicação aos demais Poderes da República.

Entendemos imprescindível, no entanto, para maior clareza e compreensão da legislação, que sua abrangência deva ser explicitada, logo nos dispositivos iniciais.

O Substitutivo explicita, pois, em seu art. 1º e 2º, a abrangência da Lei, que se estende ao Poder Executivo; ao Legislativo, incluindo as Cortes de Contas; ao Judiciário e ao Ministério Público; e a todas as esferas da Federação.

Além disso, o Substitutivo inclui as entidades privadas sem fins lucrativos destinatárias de recursos públicos voltados a realizações de ações de interesse público, no que diz respeito à transparência na aplicação desses recursos.

Evidentemente, os Estados e os Municípios irão, respeitadas as regras da lei federal, estabelecer, em legislação própria, regras específicas voltadas a suas administrações, tais como procedimentos de recurso, e a criação de serviços de atendimento aos cidadãos, conforme previsto no art. 45 do Substitutivo.

A segunda questão que enseja maior controvérsia é a possibilidade de prorrogações indefinidas de classificações de informações sigilosas, o que tem sido referido como “sigilo eterno”.

O texto do Poder Executivo prevê que as informações sigilosas de mais alto grau, as ultra-secretas, tenham prazo máximo de vinte e cinco anos, com possibilidade de renovações sucessivas e ilimitadas.

Compartilhamos a visão de que é excessiva a manutenção de informações sigilosas “*ad-eternum*”. A limitação de renovações parece-nos a solução mais adequada. O Substitutivo ofertado impõe a limitação de apenas uma renovação. (Art. 35, § 1º, III).

Dessa forma, uma informação classificada como ultra-secreta poderia assim permanecer nos arquivos, sem acesso público, por cinqüenta anos, no máximo. Nesse ponto, caberia uma indagação: tendo em vista a limitação imposta pela Constituição Federal de restringir o acesso à informação apenas em caso de risco à segurança da sociedade ou do Estado, haveria justificativa socialmente aceitável para a manutenção de segredo por mais de cinqüenta anos? Entendemos que não.

Julgamos, portanto, desproporcional e irrazoável, e conseqüentemente, inconstitucional, a manutenção de informações sigilosas por prazo superior a cinqüenta anos.

A terceira questão polêmica se refere à criação de um órgão central supervisor, com atuação independente da Administração Pública, voltado à revisão de decisões denegatórias de acesso a informações.

Nesse ponto, algumas sugestões chegaram à Comissão Especial mencionando legislações estrangeiras como suposto paradigma para a solução do caso brasileiro.

Alertamos que tais exemplos devem ser considerados em confronto com o contexto do ordenamento constitucional brasileiro, cujas características limitam a adoção direta de modelos importados. Um texto legal deve sempre levar em conta o seu contexto.

Em Estados unitários é possível se cogitar um órgão central único, como instância revisora de decisões administrativas, cuja “jurisdição” de abrangência nacional alcança, inclusive, as municipalidades.

Esse não é o caso brasileiro, onde vivemos sob a forma federativa, em que os entes federados são dotados de auto-governo, auto-administração e auto-organização. Seria inconstitucional qualquer iniciativa legislativa, mediante lei ordinária federal, que criasse um órgão central, com “jurisdição” administrativa, e com poderes de requisição de documentos e revisão de decisões, nos âmbitos estaduais e municipais.

Ainda que se considere apenas a órbita administrativa federal, a criação de um órgão independente da Administração, com a missão de instância revisora, não seria viável mediante a iniciativa parlamentar.

Tal órgão pressupõe uma estrutura administrativa, ainda que simples, para viabilizar seu funcionamento. Suas atribuições são, também, de natureza tipicamente administrativas. Essa iniciativa cabe, por determinação constitucional, exclusivamente, ao Chefe do Poder Executivo.

A proposição encaminhada a esta Casa traz a Controladoria-Geral da União (CGU) como órgão central revisor de decisões denegatórias de acesso à informação, no âmbito do Poder Executivo federal .

As críticas ao texto, encaminhadas a esta Comissão Especial, e manifestadas nas audiências públicas, apontam, justamente, para a suposta falta de independência da CGU para o exercício dessa função.

Não vislumbramos, *a priori*, certeza de prejuízos com essa construção. Basta considerar, para efeito de comparação, o elogiado modelo mexicano que contempla uma agência de governo (IFAI – *Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*), com tais atribuições. Pois bem, a

agência mexicana tem todos os seus membros indicados pelo Poder Executivo. Ainda haja a necessidade de aprovação pelo Senado, a indicação provém do Poder Executivo, e não se vê questionada a independência do referido órgão.

A crítica é cabível, no entanto, ao fato de a atuação da CGU ser limitada à administração do Poder Executivo federal, ficando as instâncias administrativas do Poder Judiciário e Legislativo imunes a sua atuação, em face do princípio da Separação dos Poderes. O mesmo ocorre nas esferas estaduais e municipais.

Convém, nesse ponto, esclarecer a sistemática recursal prevista no Substitutivo. O art. 15 do Substitutivo estabelece uma regra geral relativa à interposição de recursos administrativos contra decisões que neguem o acesso a informações. O recurso deve ser dirigido à autoridade hierarquicamente superior àquela que proferiu a primeira decisão. Tal regra geral é aplicável a todos os órgãos da administração pública, que se subordinam ao regime da Lei, inclusive do Poder Legislativo e Judiciário.

No âmbito do Poder Executivo federal, é previsto, em certas situações, um segundo grau de recurso, no caso para a CGU, conforme disposto no art. 16 do Substitutivo.

No âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário, e do Ministério Público, aos quais, repetimos, aplica-se a regra geral do primeiro recurso administrativo, previsto no art. 15, o Substitutivo prevê, no art. 18, a possibilidade de nova revisão da decisão denegatória proferida quando da apreciação do primeiro recurso. Tais procedimentos, no entanto, ficarão a cargo de regulamentação dos respectivos Poderes.

Além disso, o Substitutivo prevê, em seu art. 19, como mecanismo adicional de controle das decisões denegatórias do acesso a informações, o encaminhamento dos pedidos de informação não atendidos e das razões do indeferimento às Cortes de Contas às quais se sujeitam os órgãos e entidades públicas.

Vale ressaltar que tal medida tem caráter meramente informativo e aplica-se tão-somente aos pedidos de informações administrativas que versem sobre matérias de competência das referidas Cortes (compras públicas, contratos administrativos, orçamentos, etc), que dizem respeito à gestão de recursos públicos e à fiscalização contábil,

orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

Os benefícios desse mecanismo são evidentes, tendo em vista a exposição do órgão ou entidade pública que indefira o acesso a informações não sigilosas e que digam respeito à gestão de recursos públicos diretamente ao órgão de controle externo competente para o exercício da fiscalização. Por certo, haverá uma inibição na restrição indevida do acesso a tais informações. Acrescente-se, a solução proposta alcança a União, Estados e Municípios.

A Atuação das Cortes de Contas na sistemática exposta foi alterada em relação ao texto preliminar do Substitutivo. Com efeito, o encaminhamento, de ofício, do órgãos e entidades públicas em relação aos pedidos de informações indeferidos, sem que as referidas Cortes tenham que decidir sobre a matéria melhor se coaduna com a sua competência constitucional.

Ainda sobre a sistemática de revisão de decisões administrativas, vale destacar o papel da Comissão de Reavaliação de Informações, prevista no art. 35 do Substitutivo, que tem, entre outras, a atribuição de rever a classificação de informações ultra-secretas ou secretas, de ofício ou mediante provocação de pessoa interessada.

A Comissão de Reavaliação de Informações, nos termos do Substitutivo, tem sua atuação restrita ao âmbito do Poder Executivo Federal.

No tocante à revisão de classificação de informações sigilosas no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, o texto remete a matéria, como já fizera em relação aos recursos, à regulamentação interna de cada Poder.

Não obstante essas questões controversas até aqui tratadas, outras matérias também foram objeto de considerações pelas diversas entidades já mencionadas. São elas:

a) Vedação explícita da exigência de motivação do pedido de informação.

O Projeto do Poder Executivo já não fazia tal exigência, tendo a Exposição de Motivos encaminhada ao Presidente da República

destacado esse ponto. Consideramos, contudo, que a lei deve ser clara e, nesse ponto, o mais adequado é explicitar a vedação de tal exigência.

No tocante à identificação do requerente, com efeito, não há razoabilidade em se exigir dados que inviabilizem o requerimento, por exemplo, a exigência de CPF para estrangeiros.

Por outro lado, quando o requerimento de informação versar sobre informações de natureza pessoal, não há como não se proceder a identificação precisa do requerente, com vistas a preservar direitos do titular da informação.

b) Estatísticas e lista de documentos secretos.

O PL do Governo determina a divulgação anual da quantidade de documentos classificados (art. 25, II) em cada grau de sigilo. Entendemos que essa regra não assegura o nível adequado de transparência.

O Substitutivo (art. 30, II) acatou sugestões no sentido de que a sociedade tenha conhecimento da existência de documentos classificados como ultra-secretos, evidentemente, não de seu conteúdo. A relevância em se conhecer a existência dos documentos classificados reside em, futuramente, quando de sua desclassificação, cobrar o acesso às informações deles constantes.

Do contrário, como se poderia exigir a divulgação de determinado documento, outrora ultra-secreto, se se desconhece sua existência. É necessário, pois, a criação de uma referência codificada que particularize cada documento para viabilizar uma referência futura.

d) Princípios e diretrizes.

O Substitutivo consignou, em seu texto, princípios e diretrizes voltados à aplicação da lei. Tais diretrizes podem auxiliar no exercício de interpretação da norma tanto pela Administração quanto pelo Judiciário em eventuais demandas, e consistem:

- na observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- na divulgação pro-ativa de informações, referenciadas no texto como realizadas “independentemente de solicitações”;

- no uso da Internet e de outros recursos tecnológicos para facilitar o acesso à informação;
- no fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na Administração Pública; e
- no desenvolvimento do controle social da Administração Pública;

e) Revisões periódicas, de ofício, pela Comissão de Reavaliação de Informações.

O Substitutivo impõe revisões periódicas, a cada quatro anos, da classificação de documentos pela Comissão de Reavaliação de Informações. A inércia em tais avaliações implicará a desclassificação automática dos documentos.

O objetivo dessa medida é evitar que, por simples inércia da Comissão, a informação permaneça em sigilo durante toda a extensão do prazo inicialmente estabelecido.

f) Restrição da lista de autoridades competentes para classificação de documentos sigilosos.

O Substitutivo manteve a lista de autoridades competentes para a classificação de documentos ultra-secretos, mas restringiu a lista de autoridades com competência para classificação de documentos secretos e reservados.

g) Monitoramento e fomento das políticas de transparência.

Entre as atribuições relevantes de um hipotético órgão central dedicado ao acompanhamento da política de acesso à informação está o monitoramento da aplicação da lei e o desenvolvimento de estratégias e políticas públicas de acesso à informação, tais como campanhas de esclarecimento e treinamento de servidores públicos.

Como já discutido, não há na proposta do Poder Executivo, nem no Substitutivo ora ofertado, um órgão central dedicado às tarefas ínsitas ao acesso à informação. Isso não significa, contudo, que as

tarefas que caberiam a tal órgão não devam ser desempenhadas por outro órgão já existente na Administração Pública.

Nesse contexto, para não incidir em inconstitucionalidade por vício de iniciativa, o Substitutivo apenas prevê que o Poder Executivo designe órgão da Administração para o desempenho de tais atividades. Deverá ser o próprio Poder Executivo a escolher o órgão, detalhar suas atribuições e definir o modo de sua execução.

Tal dispositivo, inserido por iniciativa parlamentar, não afronta o princípio da separação de Poderes, visto que não interfere na criação de órgãos específicos, não gera despesas diretas, nem se imiscui na forma de execução das competências.

h) Tratamento de informações sigilosas em outras legislações. A questão da honra e imagem das pessoas.

Convém registrar, em face de algumas manifestações sobre os projetos, que a Constituição Federal protege a **honra e a imagem** das pessoas (CF/88, art. 5º, X), considerando-as invioláveis. As sugestões no sentido de determinar a divulgação de informações que possam atingir a honra e a imagem das pessoas não podem, evidentemente, ser contempladas.

Outras sugestões no sentido da prevalência da legislação de acesso à informação quando em confronto com outras normas que também tratam de sigilo não merecem ser acolhidas, tendo em vista a tutela constitucional da intimidade das pessoas. São exemplos dessas normas as que tratam do sigilo telefônico, bancário e fiscal, segredos comerciais, industriais, entre outras.

Nesses casos, o acesso a tais informações está inserido no campo da reserva jurisdicional.

i) Vigência da Lei.

O PL do governo estabelece uma *vacatio legis* de cento e vinte dias.

O Substitutivo propõe cento e oitenta dias, a fim de que toda a Administração Pública federal, estadual e municipal, possa se preparar

adequadamente para a mudança cultural que deve ocorrer com a aprovação dessa legislação.

Esse período também nos parece mais adequado para o desenvolvimento de uma necessária campanha nacional de fomento à cultura da transparência.

j) Cobrança de taxas

Tem sido manifestadas preocupações com eventuais cobranças de taxas abusivas com a intenção de inviabilizar o acesso a informações. Nesse ponto, consideramos suficiente a regulamentação da proposição do Poder Executivo que determina a gratuidade do acesso, ressalvados os custos de reprodução.

Na hipótese de um órgão ou entidade pública desviar-se do comando legal, cobrando valores que excedam os de mercado, estaremos diante de uma clara violação legal, devendo incidir as sanções cabíveis.

k) Uso obrigatório da Internet para divulgação de informações em pequenos Municípios.

Quando da disponibilização do texto preliminar do Substitutivo em sessões passadas desta Comissão Especial, foram feitas considerações a respeito da inviabilidade do cumprimento dessa determinação pelos pequenos Municípios.

Adotamos a solução de tornar preferencial - não obrigatória - a divulgação de informações na Internet por parte dos Municípios com população de até dez mil habitantes.

Ressalte-se que se trata de mera mitigação da obrigatoriedade do uso da Internet, mantido o conceito de preferência da divulgação por esse meio de comunicação. Não há, portanto, qualquer exceção relativa à obrigatoriedade da publicidade de informações desses entes federativos.

l) Prazo de atendimento dos pedidos

Também em decorrência de manifestações a respeito da versão preliminar do Substitutivo, a qual estabelecia os prazos de atendimento

em dias úteis, retornou-se à redação original da proposição com prazos em dias corridos.

Isto posto, opinamos pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 219, de 2003, e de seu apensos, PL nº 1.019/2007; PL nº 4.611/2009; PL nº 1.924/2007 e PL nº 5.228/2009; bem como pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa das proposições, e no mérito, pela **APROVAÇÃO**, na forma do Substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado MENDES RIBEIRO FILHO
Relator

COMISSÃO ESPECIAL – INFORMAÇÕES DETIDAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

SUBSTITUTIVO DO RELATOR

Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei 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.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo; Legislativo, incluindo as Cortes de Contas; Judiciário e Ministério Público.

II - 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.

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta lei, 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.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades referidas no *caput* refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei se destinam a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da Administração Pública e 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;

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, 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.

IX – primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.

Art. 5º 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.

CAPÍTULO II

DO ACESSO A INFORMAÇÕES E DA SUA DIVULGAÇÃO

Art. 6º Cabe 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.

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei 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;

§1º 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.

§2º 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.

§3º O direito de acesso aos documentos, ou às informações nele contidas, utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.

§ 4º 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 desta Lei.

§ 5º 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.

§ 6º Verificada a hipótese prevista no § 5º deste artigo, o responsável pela guarda da informação extraviada deverá, no prazo de dez dias, justificar o fato e indicar testemunhas que comprovem sua alegação.

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, 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.

§1º 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 freqüentes da sociedade.

§2º 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.

§ 4º Os Municípios com população de até dez mil habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na Internet a que se refere o § 2º, mantendo-se, para esses Municípios, a utilização preferencial desse meio de comunicação para divulgação das informações.

§3º 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, e do art. 9º da Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, promulgada pelo Decreto Legislativo no 186, de 9 de julho de 2008.

Art. 9º O acesso a 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.

CAPÍTULO III

DO PROCEDIMENTO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Seção I

Do Pedido de Acesso

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

§1º Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação.

§2º Os órgãos e entidades do Poder Público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na Internet.

§3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.

Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.

§1º 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 a remessa de seu pedido de informação.

§2º O prazo referido no §1º poderá ser prorrogado por mais dez dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente.

§3º 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.

§4º 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.

§5º A informação armazenada em formato digital será fornecida nesse formato, caso haja anuência do requerente.

§6º 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 sim mesmo tais procedimentos.

Art. 12. 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.

Parágrafo único. Estará isento 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.

Art. 13. 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.

Parágrafo único. Na impossibilidade de obtenção de cópias, o interessado poderá solicitar que, às 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.

Art. 14. É direito do requerente obter o inteiro teor de decisão de negativa de acesso, por certidão ou cópia.

Seção II

Dos Recursos

Art. 15. No 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.

Parágrafo único. O recurso será dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, que deverá se

manifestar no prazo de cinco dias.

Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, 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 nesta Lei.

§ 1º 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.

§ 2º 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 nesta Lei.

Art. 17. No caso de indeferimento de pedido de desclassificação de informação protocolado junto a órgão da administração pública federal, poderá o requerente recorrer ao Ministro de Estado da área, sem prejuízo das competências da Comissão de Reavaliação de Informações, previstas no art. 35, e do disposto no art. 16.

§1º O recurso previsto neste artigo 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.

§ 2º Indeferido o recurso previsto no *caput* que tenha como objeto a desclassificação de informação secreta ou ultra-secreta, caberá

recurso à Comissão de Reavaliação de Informações prevista no art. 35.

Art 18. 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.

Art. 19. 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.

§ 1º 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.

§2º 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.

Art. 20. Aplica-se subsidiariamente, no que couber, a Lei no 9.784, de 29 de janeiro de 1999, ao procedimento de que trata este Capítulo.

CAPÍTULO IV

DAS RESTRIÇÕES DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Seção I

Das Disposições Gerais

Art. 21. Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.

Parágrafo único. 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.

Art. 22. O disposto nesta 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.

Seção II

Da Classificação da Informação quanto ao Grau e Prazos de Sigilo

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação, as 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 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 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.

Art. 24. 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 ultra-secreta, secreta ou reservada.

§1º 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 - ultra-secreta: vinte e cinco anos;

II - secreta: quinze anos; e

III - reservada: cinco anos.

§2º As informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e respectivos familiares serão classificadas como reservadas e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição.

§3º 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.

§4º Transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público.

§5º Para a classificação da informação em determinado grau de sigilo, deverá ser 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.

Seção III

Da Proteção e do Controle de Informações Sigilosas

Art. 25. É dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção.

§1º O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada como sigilosa ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la, e devidamente credenciadas na forma do regulamento, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei.

§2º O acesso à informação classificada como sigilosa cria a obrigação para aquele que a obteve de resguardar o sigilo.

§3º 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.

Art. 26. 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.

Parágrafo único. A pessoa física ou entidade privada que, em razão de qualquer vínculo com o Poder Público, executar atividades de tratamento de informações sigilosas adotarás as providências necessárias para que seus empregados, prepostos ou representantes observem as medidas e procedimentos de segurança das informações resultantes da aplicação desta Lei.

Seção IV

Dos Procedimentos de Classificação, Reclassificação e Desclassificação

Art. 27. A classificação do sigilo de informações no âmbito da administração pública federal é de competência:

I - no grau de ultra-secreto, 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 nesta Lei.

§1º A competência prevista nos incisos I e II, no que se refere à classificação como ultra-secreta e secreta, poderá ser delegada pela autoridade responsável a agente público, inclusive em missão no exterior, vedada a subdelegação.

§2º A classificação de informação no grau de sigilo ultra-secreto pelas autoridades previstas nas alíneas “d” e “e” do inciso I deverá ser ratificada pelos respectivos Ministros de Estado, no prazo previsto em regulamento.

§3º A autoridade ou outro agente público que classificar informação como ultra-secreta deverá encaminhar a decisão de que trata o art. 28 à Comissão de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35, no

prazo previsto em regulamento.

Art. 28. 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.

Parágrafo único. A decisão referida no *caput* será mantida no mesmo grau de sigilo da informação classificada.

Art. 29. 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.

§1º O regulamento a que se refere o *caput* deverá considerar as peculiaridades das informações produzidas no exterior por autoridades ou agentes públicos.

§2º Na reavaliação a que se refere o *caput*, deverá ser examinada a permanência dos motivos do sigilo e a possibilidade de danos decorrentes do acesso ou da divulgação da informação.

§3º Na hipótese de redução do prazo de sigilo da informação, o novo prazo de restrição manterá como termo inicial a data da sua produção.

Art. 30. 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, 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.

§1º Os órgãos e entidades deverão manter exemplar da publicação prevista no *caput* para consulta pública em suas sedes.

§2º Os órgãos e entidades manterão extrato com a lista de informações classificadas, acompanhadas da data, do grau de sigilo e dos fundamentos da classificação.

Seção V

Das Informações Pessoais

Art. 31. 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.

§1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, 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.

§2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.

§3º 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

IV - à proteção do interesse público e geral preponderante.

§4º 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 ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.

§5º Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal.

CAPÍTULO V

DAS RESPONSABILIDADES

Art. 32. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar:

I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, 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 à 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.

§1º 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 da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e suas alterações, infrações administrativas, que deverão ser apenadas no mínimo com suspensão, segundo os critérios nela estabelecidos.

§2º Pelas condutas descritas no *caput*, poderá o militar ou agente público responder, também, por improbidade administrativa, conforme o disposto nas Leis no 1.079, de 10 de abril de 1950, e no 8.429, de 2 de junho de 1992.

Art. 33. 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 nesta Lei 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.

§1º As sanções previstas nos incisos I, III e IV poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, assegurada o direito de defesa do interessado, no respectivo processo, no prazo de dez dias.

§2º A reabilitação referida no inciso V será autorizada somente quando o interessado efetivar o ressarcimento ao órgão ou entidade dos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso IV.

§3º 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.

Art. 34. 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.

Parágrafo único. O disposto neste artigo 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.

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 35. Fica instituída, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, relativamente à competência da União, a Comissão de Reavaliação de Informações, composta por Ministros de Estado ou autoridades com as correspondentes prerrogativas.

§1º A Comissão 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 ultra-secreta e secreta, esclarecimento ou conteúdo, parcial ou integral da informação;

II - rever a classificação de informações ultra-secretas ou secretas, de ofício ou mediante provocação de pessoa interessada, observado o disposto no art. 7º e demais dispositivos desta Lei; e

III - prorrogar o prazo de sigilo de informação classificada como ultra-secreta, 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 art. 24, §1º, limitada a uma única renovação.

§2º A revisão de ofício a que se refere o inciso II do §1º deverá ocorrer, pelo menos, a cada quatro anos, após a revisão prevista no art. 39, quando se tratar de documentos ultra-secretos ou secretos.

§3º A não deliberação sobre a revisão pela Comissão de Reavaliação de Informações nos prazos previstos no §2º implicará na desclassificação automática das informações.

§4º Regulamento disporá sobre a composição, organização e funcionamento da Comissão de Reavaliação de Informações, observadas as disposições desta Lei.

Art. 36. O tratamento de informação sigilosa resultante de tratados, acordos ou atos internacionais atenderá às normas e recomendações

constantes desses instrumentos.

Art. 37. Fica instituído, 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.

Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a composição, organização e funcionamento do NSC.

Art. 38. Aplica-se, no que couber, a Lei no 9.507, de 12 de novembro de 1997, em relação à informação de pessoa, física ou jurídica, constante de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público.

Art. 39. Os órgãos e entidades públicas deverão proceder à reavaliação das informações classificadas como ultra-secretas e secretas no prazo máximo de dois anos, contados do termo inicial de vigência desta Lei.

§1º A restrição de acesso a informações, em razão da reavaliação prevista no *caput*, deverá observar os prazos e condições previstos nesta Lei.

§2º No âmbito da administração pública federal, a reavaliação prevista no *caput* poderá ser revista, a qualquer tempo, pela Comissão de Reavaliação de Informações, observados os termos desta Lei.

§3º Enquanto não transcorrido o prazo de reavaliação previsto no *caput*, será mantida a classificação da informação nos termos da legislação precedente.

§4º As informações classificadas como secretas e ultra-secretas não reavaliadas no prazo previsto no *caput* serão consideradas,

automaticamente, de acesso público.

Art. 40. No prazo de sessenta dias, a contar da vigência desta Lei, o dirigente máximo de cada órgão ou entidade da administração pública federal direta e indireta designará 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 desta Lei;

II – monitorar a implementação do disposto nesta Lei 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 nesta Lei; e

IV – orientar as respectivas unidades no que se refere ao cumprimento do disposto nesta Lei e seus regulamentos.

Art. 41. 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 – monitoramento da aplicação da lei no âmbito da Administração Pública federal, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 30.

IV – encaminhamento ao Congresso Nacional de relatório anual com informações atinentes à implementação desta Lei.

Art. 42. O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei no prazo de cento e oitenta dias a contar da data de sua publicação.

Art. 43. O inciso VI do art. 116 da Lei no 8.112, de 11 de

dezembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“VI - 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;” (NR)

Art. 44. O Capítulo IV do Título IV da Lei no 8.112, de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte artigo:

“Art. 126-A. 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.” (NR)

Art. 45. 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.

Art. 46. Esta Lei entrará em vigor após decorridos cento e oitenta dias da data de sua publicação.

Art. 47. Revogam-se:

I - a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005; e

II – os arts. 22 a 24 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991.

Sala da Comissão, em 09 de dezembro de 2009.

Deputado MENDES RIBEIRO FILHO
Relator