

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;

III – os prestadores de serviço público a qualquer título;

IV – os contratados pela Administração Pública, sob qualquer regime, que pela natureza dos serviços prestados ou produtos gerados produzam, colem ou armazenem dados em nome ou para a Administração.

Art. 2º. Esta Lei adota os conceitos definidos pelo art. 4º da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), com as seguintes ressalvas ou complementos:

I – dado: considera-se dado, para efeitos desta Lei, apenas o dado primário, coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações;

II – formatos abertos: apenas os formatos de disponibilização de dados em texto plano com marcadores de separação de campo, planilhas ou outros formatos de arquivos amplamente documentados e que não exijam qualquer licença ou software específico para leitura e acesso aos dados;

III – interface de aplicação web: modelo de acesso a dados primários voltados para o desenvolvimento de aplicativos ou para a coleta automatizada para processamento, oferecida através da rede mundial de computadores (internet),

IV – dado em tempo real: dados disponibilizados, preferencialmente através de interfaces de aplicação web, atualizados instantaneamente de acordo com o conteúdo constante nos bancos de dados dos entes sujeitos a esta Lei,

V – dados georreferenciados: dados que contenham informação geográfica.

CAPÍTULO II

DO DISPONIBILIZAÇÃO DE DADOS ABERTOS

Art. 3º. É dever dos entes sujeitos a esta Lei previsto no art. 1º, parágrafo único, I e II, a disponibilização pública de todos os dados primários produzidos, coletados ou armazenados, da forma mais ampla possível, através da rede mundial de computadores (internet), ressalvados os casos de dados sigilosos ou informações pessoais.

Parágrafo único. O disposto na *caput* deste artigo não se aplica aos sujeitos previstos no art. 1º, parágrafo único, III e IV desta Lei.

Art. 4º. Os sujeitos do art. 1º, parágrafo único, III e IV desta Lei devem disponibilizar ao Poder concedente ou contratante os dados primários produzidos, coletados ou armazenados em função da atividade pública ou de interesse público exercida.

§ 1º. A obrigação prevista no *caput* deste artigo aplica-se inclusive aos contratos vigentes.

§ 2º. O titular dos dados produzidos, coletados ou armazenados por prestadores de serviços públicos a qualquer título ou por contratados pela Administração Pública, conforme art. 1º, parágrafo único, III e IV, é sempre o ente público concedente ou contratante, não podendo ser a este vedado ou dificultado o acesso em nenhuma hipótese.

§ 3º. Compete ao ente público concedente ou contratante a disponibilização dos dados de sua titularidade produzidos, coletados ou

armazenados por prestadores de serviços públicos a qualquer título ou dos contratados pela Administração Pública, ressalvados os casos de dados sigilosos, pessoais ou que de qualquer forma possam implicar em danos à concorrência ou à livre iniciativa.

Art. 5º. Os entes federativos sujeitos a esta Lei devem assegurar:

I – a criação de um sítio na internet único para cada ente para a disponibilização dos dados e interfaces de aplicação web, incluindo o conteúdo das entidades a ele vinculadas e dos entes previstos no art. 1º, parágrafo único, III e IV desta Lei;

II – a aderência a padrões abertos para a disponibilização dos dados e interfaces de aplicação web, conforme estabelecido no Manual de Dados Abertos da Administração Pública, do Ministério do Planejamento, inclusive no que toca aos formatos de arquivos, nomenclatura e taxonomia, e periodicidade de atualização;

III – a disponibilização de documentação referente aos dados e interfaces de aplicação web ofertados, de forma a permitir que qualquer interessado seja capaz de os capturar, armazenar e processar;

IV – infraestrutura tecnológica com capacidade para oferta de dados e interfaces de aplicação web, inclusive em tempo real ou georreferenciados, com disponibilidade mínima de 99,9% do tempo;

CAPÍTULO III

DO SISTEMA INTEGRADO DE DISPONIBILIZAÇÃO DE DADOS ABERTOS

Art. 6º. Compete ao Ministério do Planejamento, através da Secretaria de Logística e Tecnologia da informação, a criação e

manutenção do Sistema Integrado de Disponibilização de Dados Abertos.

Art. 7º. Compete ao Sistema Integrado de Disponibilização de Dados Abertos:

I – A elaboração, manutenção e atualização periódica do Manual de Dados Abertos da Administração Pública, vinculativo para todos os entes da Administração Pública sujeitos a esta Lei;

II – A manutenção do sítio centralizado de dados abertos da administração pública, com o objetivo de agregar referências para dados e interfaces de aplicações web de todos os entes vinculados a esta Lei;

III – O acompanhamento periódico dos sítios, dados e interfaces de aplicações disponibilizados pelos entes da Administração Pública sujeitos a esta Lei.

Art. 8º. O Manual de Dados Abertos da Administração Pública abrangerá, pelo menos, as seguintes áreas:

I – Conceitos e relevância da disponibilização de dados e interfaces de aplicações web pela Administração Pública, com exemplos de casos de usos reais;

II – Definição de protocolos e arquivos reconhecidos como aderentes ao conceito de dados abertos, que deverão ser adotados pelos entes vinculados a esta Lei;

III – Definição dos dados e interfaces de aplicação web mínimos a serem disponibilizados pelos entes vinculados a esta Lei, bem como o prazo em que passam a ser obrigatórios;

IV – Definição de interfaces de aplicação web dos sítios de dados abertos dos entes vinculados a esta Lei para alimentação e atualização automatizada do sítio centralizado de dados da Administração Pública.

Art. 9º. O sítio centralizado de dados e interfaces de aplicações web da Administração Pública deverá conter, pelo menos:

I – O Manual de Dados Abertos da Administração Pública atualizado e suas versões anteriores;

II – Catálogo atualizado automaticamente com os conjuntos de dados e interfaces de aplicações web disponibilizados por todos os entes da Administração Pública vinculados por esta Lei.

CAPÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 10. Os entes federativos sujeitos a esta Lei deverão se assegurar de que todas as futuras licenças, autorizações, permissões e concessões, assim como as contratações de terceiros, que envolvam a produção, coleta ou armazenamento de dados prevejam expressamente que o titular dos dados é a Administração Pública, bem como defina, em contrato, meios eficazes de acesso a todos os dados de propriedade da Administração, a qualquer tempo, em formato aberto.

CAPÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 11. O Ministério do Planejamento terá prazo de seis meses a contar da vigência desta Lei para a divulgação da primeira edição do Manual de Dados Abertos da Administração Pública e para a

disponibilização do sítio centralizado de dados abertos da Administração Pública.

Art. 12. Os município com mais de quinhentos mil habitantes deverão se adequar ao Sistema Integrado de Dados Abertos da Administração Pública no prazo subsequente de seis meses.

Art. 13. Os município com dez mil ou mais habitantes deverão se adequar ao Sistema Integrado de Dados Abertos da Administração Pública no prazo subsequente de um ano.

Art. 14. Os município com menos de dez mil habitantes ficam dispensados da integração ao Sistema Integrado de Dados Abertos, sendo facultada sua adesão.

Art. 15. Esta Lei entra em vigor 90 (noventa) dias após a data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

Este Projeto de Lei tem por objetivo organizar, na União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a forma e os padrões de abertura de dados e a solicitação de dados privados de interesse público pela Administração.

O Brasil vem desenvolvendo grandes esforços no sentido de ampliar a transparência e o acesso à informação dos entes públicos, conforme determinado pela nossa Constituição, em seus artigos 5º, XXXIII, 37, § 3º, II e 216, § 2º. Como exemplo, podemos citar a Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, que, com as alterações realizadas pela Lei Complementar 131/2009, passou a ter como uma de suas garantias de transparência a disponibilização “inclusive em meios eletrônicos de acesso público” dos documentos de gestão fiscal (art. 48), inclusive em tempo real.

Visando a ampliar o acesso de forma transparente e estruturada, o Decreto 7.185/2010, da Presidência da República, determinou que, para o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, o sistema integrado de administração financeira e controle deveria: (art. 1º, § 2º, I e II) liberar informações em tempo real, através da internet, sem qualquer exigência de identificação de usuário ou senha. Determinou também (art. 4º, II e III) a integridade e confiabilidade dos dados e a capacidade de sua exportação. Por fim, conforme art. 5º, que o sistema deve adotar, preferencialmente, padrões de arquitetura e-PING – Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico, estabelecendo as condições de interação entre os Poderes e esferas de governo e com a sociedade em geral.

Na mesma linha, a recente Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) também muito contribuiu para o fortalecimento da transparência na Administração Pública ao estabelecer, em seu art. 8º, § 2º, que os órgãos e entidades públicas devem se utilizar de todos os meios e instrumentos legítimos que dispuserem para a disponibilização de informações, sendo obrigatória sua divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet). Determina, ainda, que os sítios devem possibilitar a exportação de relatórios em formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, permitindo também o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquinas.

Outro relevante passo foi dado por esta Casa recentemente, com a aprovação do Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014). Consolidando o caminho adotado pelo Brasil na adoção de modelos abertos para o acesso à informação, insculpiu (art. 4º, IV) a “adesão a padrões tecnológicos abertos que permitam a comunicação, a acessibilidade e a interoperabilidade entre aplicações e bases de

dados” como um dos objetivos principais a serem promovidos no uso da internet no Brasil.

E o Marco Civil da Internet foi além, em seu art. 24, estabelecendo que “constituem diretrizes para a atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” o estabelecimento de mecanismos de governança multiparticipativa, transparente, colaborativa e democrática, com participação do governo, do setor empresarial, da sociedade civil e da comunidade acadêmica. Isso, conforme incisos seguintes (III, IV, V e VI do mesmo art. 24), visando à “promoção da racionalização e da interoperabilidade tecnológica dos serviços de governo eletrônico”, “promoção da interoperabilidade entre sistemas”, “adoção preferencial de tecnologias, padrões e formatos abertos e livres” e a “publicidade e disseminação de dados e informações públicos, de forma aberta e estruturada”.

O Marco Civil da Internet também determinou (art. 25) que as aplicações de internet de entes do poder público devem buscar a compatibilidade dos serviços de governo eletrônico, a ampla acessibilidade a todos e a compatibilidade tanto com a leitura humana quanto com o tratamento automatizado das informações disponibilizadas.

Exemplos de adoção de mecanismos de disponibilização de dados, de acordo com todo esse quadro normativo, pelos entes públicos, não faltam. O próprio Governo Federal disponibiliza, através de seu Portal de Dados Abertos (<http://dados.gov.br>), centenas de arquivos de dados diferentes. A Cidade do Rio de Janeiro, por meio de seu site Data.RIO (<http://data.rio.rj.gov.br>) segue o mesmo caminho, e disponibiliza dezenas de milhares de dados em formato bruto para os cidadãos.

Mas há dificuldades que ainda precisam ser enfrentadas. E é o que se pretende sanar com este Projeto de Lei.

Antes de tratar de tais barreiras, entretanto, é importante fazer um esclarecimento.

É preciso diferenciar o que é “informação” do que é “dado”, conforme conceitos amplamente aceitos na academia. Os legisladores desta Casa precisam ter claro que quando se trata de “dado”, seja ele público ou privado, está tratando-se de dados brutos, sem qualquer processamento, agregação ou interpretação. Cada concessão de alvará – com nome do solicitante, endereço, natureza da atividade; cada registro de organização da sociedade civil; cada posição, velocidade e número da linha informado de forma automatizada pelo GPS de um ônibus é um conjunto de dados brutos, ou apenas “dados”.

Por outro lado, quando a legislação trata de “informação”, assim como a Lei de Acesso à Informação, ela faz referência a um conjunto de dados já agregados, processados ou manipulados com alguma finalidade.

Nas cadeiras dos cursos acadêmicos leciona-se que existe um ciclo que se inicia com os “dados” – dados brutos –, que são agregados e processados para a geração de “informação” – planilhas, tabelas –, que, por fim, quando analisados pelo ser humano e consolidados em relatório e estudos resultam na último nível: o “conhecimento”.

A liberação de “informação” – dados já processados – é importante para a sociedade, na medida em que aumenta a transparência e possibilita uma maior participação democrática e consciente da sociedade nas definições de governo. Entretanto, a abertura de informações, como previsto na Lei de Acesso à Informação é apenas uma parte de um processo de ampla transparência e participação. A liberação de “dados”, em seu formato bruto, é tão

importante quanto àquela, na medida em que permite a produção de outros tipos de usos e análises – como por exemplo o cruzamento de dados distintos ou o seu uso em aplicativos.

Por essa razão, é importante que a Administração Pública torne pública não apenas a informação, mas também os dados que geram as informações públicas, sempre em formato aberto e livre.

Feita esta distinção, podemos atentar para algumas dificuldades que estão sendo enfrentadas pela sociedade no acesso a dados e ao uso de dados pela Administração Pública que este Projeto de Lei busca resolver.

Em razão dos projetos de uso e liberação de dados desenvolvidos na Cidade do Rio de Janeiro nos últimos anos, tivemos a oportunidade de ouvir acadêmicos, desenvolvedores de aplicativos e a sociedade civil diretamente interessada no uso de dados para a melhoria da participação democrática na gestão pública.

Os retornos que obtivemos apontam para duas linhas principais de problemas enfrentados na obtenção dos dados:

1. dispersão dos dados: no anseio de bem cumprir o disposto em nossa legislação – já citada acima –, diversos órgãos públicos, das mais diversas esferas, passaram a disponibilizar dados em seus sítios oficiais.

Entretanto, em razão da própria complexidade da organização pública (governo federal, estadual, municipal, divididos em ministérios, secretarias, empresas públicas e outros), a localização dos dados de interesse da sociedade tornou-se extremamente difícil.

A adoção de um único sítio de internet por cada ente da Administração Pública, centralizando a distribuição pública de dados das entidades a ele vinculadas, trará grandes benefícios à sociedade

civil, à academia e aos desenvolvedores de softwares e aplicativos que desejam se utilizar dos dados públicos.

2. Disponibilização de dados em formatos proprietários e ausência de padronização: por vezes em razão de limitações técnicas de sistemas desenvolvidos e adotados ao longo de décadas na Administração Pública, os dados são disponibilizados em formatos que não permitem sua ampla utilização por terceiros.

A legislação existente, conforma já citado, em especial o Marco Civil da Internet, estabelecem que a liberação de dados deva ocorrer utilizando padrões abertos, independentes de quaisquer licenças ou autorizações para seu uso. Entretanto, não há nenhum órgão responsável por definir quais são esses formatos.

A ausência de padrões traz especiais dificuldades quando se trata, por exemplo, de comparar dados entre entes diferentes, ou quando se deseja que um aplicativo desenvolvido para uma cidade funcione em outras.

A título de exemplo, algumas cidades, como o Rio de Janeiro, já liberam dados de posicionamento em tempo real de seus ônibus. Entretanto, o formato dos dados entre as cidades é distinto, fazendo com que aplicativos desenvolvidos por terceiros para auxiliar o cidadão a utilizar o transporte público sejam incompatíveis.

Importante observar que a dispersão de dados e a ausência de padronização é menor no que toca aos dados orçamentários. Isso se dá em razão de o Ministério do Planejamento já elaborar, desde 2000, o Manual Técnico de Orçamento, que define, de forma bastante pormenorizadas, os processos e modelos de dados.

Assim, para que o Brasil avance na democrática integração entre Poder Público, academia, desenvolvedores de softwares e aplicativos e sociedade civil organizada, é importante definirmos um órgão com

competência para definir quais são os padrões considerados abertos e quais as estruturas dos dados a serem disponibilizados.

A disponibilização de dados abertos de forma estruturada e organizada é também grande incentivo para o desenvolvimento tecnológico e acadêmico local, na medida em que, com a oferta de bons dados e interfaces de aplicações, esta Lei fomentará o desenvolvimento de aplicativos e sistemas nacionais.

Por entender presente o inegável interesse público da matéria, aguardamos o apoio dos colegas desta Casa no sentido de ver este Projeto de Lei aprovado.

Sala das Sessões em de julho de 2014.

PEDRO PAULO

Deputado Federal – PMDB/RJ