

COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA

PROJETO DE LEI Nº 7.804, DE 2014

Apensados: PL nº 11.118/2018, PL nº 68/2019, PL nº 624/2019 e PL nº 4.796/2019

Institui a Lei de Dados Abertos, estabelecendo o Comitê Gestor de Dados Público junto ao Ministério do Planejamento, responsável pela elaboração do Manual de Dados Abertos da Administração Pública e cria a obrigatoriedade para a disponibilização de dados abertos e de interfaces de aplicações web de forma organizada e estruturada para a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios e dá outras providências.

Autor: Deputado PEDRO PAULO

Relator: Deputado ANDRÉ FIGUEIREDO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 7.804, de 2014, apresentado pelo nobre Deputado Pedro Paulo, institui a Lei de Dados Abertos, estabelecendo o Comitê Gestor de Dados Público junto ao Ministério do Planejamento, responsável pela elaboração do Manual de Dados Abertos da Administração Pública e cria a obrigatoriedade para a disponibilização de dados abertos e de interfaces de aplicações web de forma organizada e estruturada para a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios, incluindo empresas públicas e demais entes da administração indireta, e dá outras providências.

Cada ente deverá criar um sítio na internet para a disponibilização dos dados e interfaces, com aderência a padrões abertos, conforme o dito Manual, com a devida documentação e infraestrutura para

oferta de dados e interfaces de aplicação web, inclusive em tempo real ou georreferenciados, com disponibilidade mínima de 99,9% do tempo.

O Projeto também estabelece prazos para os entes da Administração Pública, de forma que o Ministério do Planejamento terá o prazo de seis meses para a edição do Manual e a disponibilização do sítio centralizado. Os municípios terão prazos para se adequar ao Sistema Integrado de Dados Aberto: os municípios com mais de quinhentos mil habitantes terão o prazo de seis meses, e os com dez mil ou mais habitantes, um ano de prazo. Os municípios com menos de dez mil habitantes ficam dispensados de integração ao Sistema Integrado de Dados Abertos da Administração Pública.

É importante frisar que os entes federativos deverão assegurar que, em novas contratações ou licenças, autorizações, permissões e concessões, o titular dos dados será sempre a Administração Pública e que os dados deverão seguir os formatos abertos.

Apensos ao projeto principal, encontram-se outros quatro projetos.

Os Projetos de Lei nº 11.118/2018, nº 68/2019, nº 624/2019, e nº 4.796/2019, respectivamente dos Deputados Jaime Martins, Rodrigo Agostinho, Luiz Nishimori e Professor Israel Batista, instituem a Política Nacional de Dados Abertos. Além de estabelecerem regras gerais para a maior transparência dos dados governamentais, os projetos incluem como obrigação dos entes públicos a instituição de Laboratórios de Inovação, que são espaços abertos à participação e à colaboração da sociedade para o desenvolvimento de ideias, ferramentas e métodos inovadores para a gestão pública, a prestação de serviços públicos e o empoderamento do cidadão para o exercício do controle sobre a administração pública.

Vale mencionar que o projeto principal foi tema de audiência pública nesta Comissão no dia 21/06/2016¹, oportunidade na qual foram

¹ Vídeo da audiência disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cctci/videoArquivo?codSessao=57116&codReuniao=44119>

ouvidos representantes da INDA (Infraestrutura Nacional de Dados Abertos) e do TCU (Tribunal de Contas da União).

As proposições foram distribuídas, para análise de mérito, à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática e à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, bem como à Comissão de Finanças e Tributação e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para análise quanto aos pressupostos de admissibilidade relativos àquelas Comissões. Nesta comissão, foi aberto o prazo de cinco sessões para a apresentação de emendas à matéria. Esgotado o prazo, não foram apresentadas emendas.

Cabe, regimentalmente, a esta Comissão manifestar-se sobre o projeto de lei em epígrafe sob a ótica do que prescreve o inciso III do artigo 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Os presentes relatório e voto foram parcialmente baseados em parecer apresentado pelo nobre Deputado Roberto Alves, para o qual pedimos vênias para aproveitar parte de seu texto.

II - VOTO DO RELATOR

Vivemos a era da informação. A extraordinária expansão tecnológica nas áreas de Telecomunicações e de Tecnologia da Informação e Comunicação molda os comportamentos da sociedade hodierna. O cidadão brasileiro passou a dispor em suas mãos de dispositivos de fácil acesso à rede mundial de dados e os utiliza para as mais básicas tomadas de decisão no dia-a-dia.

Diante deste novo mundo, as empresas de maior valor passaram a ser aquelas ligadas às modernas soluções de tecnologia, sejam de equipamentos, de softwares ou de prestação de serviços na internet. As distâncias foram encurtadas, e a sociedade passou a exigir, cada vez mais, a disponibilização de informações na grande rede.

Num momento seguinte, a exigência de transparência nas corporações, e também nos órgãos governamentais, passou à condição básica de sobrevivência neste mundo conectado. Com o advento da Lei da Transparência – Lei Complementar nº 131, de 2009 – multiplicaram-se os portais de transparência em todas as organizações, seja por exigência das legislações que foram criadas, seja pela própria exigência da sociedade organizada. O crescimento da informação na rede foi de tal monta que, muitas vezes, os próprios cidadãos já não podem facilmente processar o arsenal de dados à disposição.

Entretanto, a simples exposição das informações já tratadas pelas fontes não levou à credibilidade e ao seu fácil manuseio pelos interessados. Era preciso dar um passo mais ousado. Era absolutamente necessário criar condições de acesso aos dados brutos, com a máxima facilidade de acesso, sem condições de barreira que impedissem sua captura e fácil interpretação sem a necessidade de programas específicos, muitas vezes inacessíveis aos que buscavam os dados para sua própria análise.

Assim, ao longo dos últimos anos, foram estabelecidos padrões de dados abertos que visavam exatamente ao preenchimento desta lacuna. Muitas organizações passaram a disponibilizar seus dados brutos de forma que seus cruzamentos e interpretações pudessem ser feitos pelos consumidores destes dados. A própria Câmara dos Deputados disponibiliza em seu sítio de internet grandes volumes dos dados aqui produzidos em formatos abertos. O Ministério da Economia também, mediante suas diretrizes na condução da Parceria para Governo Aberto (Open Government Partnership – OGP) e pelo gerenciamento do Portal Brasileiro de Dados Abertos (dados.gov.br).

O Projeto de Lei em apreciação vai ao encontro desta inequívoca tendência, ou mesmo exigência, da sociedade moderna em nosso País. O nobre Autor, Deputado Pedro Paulo, foi bastante feliz ao criar um mecanismo central que irá dar uma uniformidade na disponibilização de dados abertos em todo o Brasil. Sua Excelência bem lembra que o caminho percorrido por este Parlamento, ao aprovar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei de Acesso à Informação (LAI) e, por fim, o Marco Civil da Internet (MCI), já sinalizava no sentido de garantir a todos o direito de ser bem

informado, sem qualquer viés político ou ideológico, acerca do que realmente se produz em nossas organizações públicas. O caminho natural é a disponibilização pelos entes públicos dos seus dados de forma aberta, organizada e de fácil compreensão por todos.

Como o tema é bastante amplo, dividiremos o presente parecer em algumas seções para facilitar a organização das ideias. A seguir, o projeto principal e os projetos apensos serão tratados sob os seguintes aspectos:

- Conceitos e princípios gerais;
- Entes subordinados à lei;
- Transparência ativa;
- Comandos sobre estrutura do Poder Executivo e sobre procedimentos operacionais;
- Considerações finais.

CONCEITOS E PRINCÍPIOS GERAIS.

O projeto principal e os apensos, além dos comandos, dispõem sobre aspectos conceituais e principiológicos. Alguns princípios, definições e conceitos já estão consolidados na LAI, motivo pelo qual preferimos adotar essas definições, incorporando apenas novos conceitos e princípios referentes especificamente ao tema de dados abertos.

Quanto às definições, incorporamos as seguintes: dado, dado primário, formato aberto, interface de programação de aplicações. Essas definições estavam presentes no projeto principal, mas algumas delas foram modificadas para receber a redação dada pelo Decreto nº 8.777/2016, por ser instrumento mais recente.

Do Decreto nº 8.777/2016, incorporamos também os objetivos, os quais se coadunam entre os dois instrumentos normativos.

ENTES SUBORDINADOS À LEI.

Uma das disposições do PL nº 7.804/2014 é descrever os entes subordinados à nova lei. Essa disposição é bastante similar ao que já é feito pela LAI, com as seguintes diferenças:

- Não estão presentes no rol de entidades subordinadas à Lei os órgãos do Poder Legislativo, nem as Cortes de Contas, o Judiciário e o Ministério Público;
- Foram inseridos pelo projeto os seguintes agentes:
 - Os prestadores de serviço público a qualquer título;
 - 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.

Entendemos que uma lei de dados abertos deveria incluir também órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, num esforço de disponibilização de informações à sociedade. O princípio da transparência deve valer para todos órgãos públicos, independentemente do Poder da República a que esteja vinculado. Além disso, a publicação de dados e informações por esses órgãos deve seguir regras uniformes, sob pena de haver múltiplos padrões e procedimentos em prejuízo à transparência.

Quanto aos contratados da Administração Pública e prestadores de serviços públicos, trata-se de entidades eminentemente privadas e a coleta, produção e armazenamento de dados ocorre em nome da própria administração pública. Nesse sentido, entendemos que a disponibilização dessas informações é de responsabilidade do Estado que, em última instância, é o titular da informação e que seria a entidade responsável pela abertura dos dados. Pelas razões expostas, consideramos que as disposições da lei devem ser aplicáveis para os órgãos já especificados atualmente nos incisos do parágrafo único da LAI, quais sejam os órgãos vinculados aos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), bem como os órgãos da administração indireta.

Neste contexto, o Projeto de Lei também se preocupa em estabelecer que a titularidade dos dados coletados por entidades contratadas é da Administração Pública, o que se coaduna com a argumentação acima sobre os entes subordinados à Lei. Desta forma, entendemos que melhor comando seria que esses dados fossem disponibilizados pela própria Administração

Pública, uma vez que eles poderiam ser centralizados, facilitando a consulta pelos cidadãos.

Em sua justificção, o Autor apresenta as principais dificuldades encontradas pelos cidadãos na busca do entendimento das ações governamentais: a dispersão dos dados e a disponibilização de dados em formatos proprietários e sem padronização. Diante destas dificuldades, torna-se imperativa a definição em lei de uma regra uniforme, padronizada, que busque facilitar o acesso à informação primária, tão essencial à manutenção das instituições democráticas.

No que se refere à situação administrativa e financeira dos entes federativos para atendimento dos princípios legais de transparência, é preciso reconhecer que ela é bastante distinta e algumas exceções devem ser feitas. O projeto principal já faz ressalvas aos municípios com menos de 10.000 mil habitantes, que é o mesmo critério adotados pelo §4º do art. 8º da LAI para dispensa da obrigação de divulgação em sítio oficial na internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas pelos entes federativos. Corroboramos com esse entendimento, que é fundamentado por importante trabalho desenvolvido pela CGU (Controladoria-Geral da União) denominado “Escala Brasil Transparente 360º”. Nesse estudo, foram expandidas as avaliações que antes eram somente da transparência passiva (resposta a requerimentos de informações) e passaram a abranger também a transparência ativa (publicação de informações em portais na internet)². Mesmo que essa avaliação contemple somente os municípios com mais de 50 mil habitantes, percebe-se que ainda há muitos municípios em que a implantação da transparência ativa encontra dificuldades, com notas bastante baixas. Por esta razão, optamos por não expandir as obrigações da transparência ativa para municípios menores, como era sugerido pelos projetos apenas, uma vez que, mesmo após mais de 7 anos da aprovação da LAI, esses municípios ainda não conseguiram bom desempenho em seus mecanismos de transparência.

² Mais detalhes sobre as avaliações em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente-360>

TRANSPARÊNCIA ATIVA.

Os projetos dispõem de maneira muito interessante sobre a disponibilização de dados pelo Poder Público, em especial que os dados estejam disponíveis, de modo a promover a fácil consulta pelo cidadão diretamente ou por meio de máquinas que facilitam a coleta. Entendemos que uma nova lei deveria complementar os avanços já feitos por toda a legislação, em especial pela LAI.

Apesar de a referida lei não ter uma seção específica para transparência ativa, há alguns comandos nesse sentido, especialmente no art. 8º. Vale mencionar que além dos comandos amplos dados pelo art. 8º da LAI, o tema de transparência ativa foi também regulamentado em maiores detalhes pelo Decreto nº 7.724/2012, desta vez em seção específica. Entendemos que a disposição do tema em Lei Federal seria interessante, de modo a criar obrigação também para Estados, Municípios e seus órgãos vinculados, o que certamente seria um avanço.

Um desses pontos foi em relação à utilização de interfaces de aplicação web, conforme mencionado no projeto principal. Esse tipo de interface, oriunda provavelmente da tradução da sigla em inglês API (*Application Programming Interface*), possibilita consultas automatizadas feitas por máquinas aos dados disponibilizados por algum agente. De modo a dar maior clareza ao uso dessa terminologia, preferimos o termo “interface de programação de aplicações” em substituição ao utilizado originalmente pela proposta.

Reconhecemos que a LAI já possui dispositivo que possibilita consultas nesse formato (art 8º, inciso III), mas, de modo a dar mais clareza a aspecto tão relevante, incorporamos à redação do substitutivo parte da redação dada pelo projeto de lei principal.

COMANDOS SOBRE ESTRUTURA DO PODER EXECUTIVO E SOBRE PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS.

Concordamos, portanto, de maneira geral, com o mérito das proposições apresentadas. Quanto à forma idealizada pelos autores,

entretanto, temos algumas divergências. Consideramos correto seu entendimento de que os padrões a serem definidos devam ser centralizados pelo Poder Executivo Federal, pelo próprio Ministério do Planejamento, hoje Ministério da Economia, que detém toda a necessária *expertise* para bem disciplinar a questão dos dados abertos. É, de fato, muito importante que o País tenha uma regra única para todas as esferas do Poder Público, o que garantirá um padrão que, em muito, facilitará a vida de todos os cidadãos. Apesar de estarmos certos do benefício dessa centralidade, acreditamos que o próprio texto legal não é o local de descrever procedimentos operacionais, nem definir órgãos da administração pública que seriam responsáveis por tal atividade. Caso assim procedêssemos, o projeto poderia incorrer em vício de iniciativa por usurpar competência exclusiva de outros poderes, nos termos constitucionais. A própria alteração na denominação do Ministério que trata do tema, que deixou de ser Ministério do Planejamento e passou a ser Ministério da Economia, já demonstra essa questão.

Nesse mesmo sentido, impor a obrigação da criação de Laboratórios de Inovação, presentes nos projetos apensos, poderia padecer da mesma crítica, motivo pelo qual decidimos no substitutivo apresentado suprimir descrições excessivas que poderiam comprometer tão nobre e importante projeto. Entretanto, destacamos que o incentivo à inovação e a necessidade contínua de aprimoramento da transparência permanecem no texto proposto como princípios da disponibilização de informações pelo Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Conforme exposto, concordamos com grande parte das diretrizes contidas no projeto principal e nos apensos, motivo pelo qual somos pela aprovação do projeto principal e de seus apensos na forma de substitutivo.

Desta forma, votamos pela aprovação dos Projetos de Lei nº 7.804, de 2014; nº 11.118, de 2018; nº 68, de 2019; nº 624, de 2019; e nº 4.796/2019, na forma de substitutivo.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado ANDRÉ FIGUEIREDO
Relator

2019-18718

COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 7.804, DE 2014

Apensados: PL nº 11.118/2018, PL nº 68/2019, PL nº 624/2019 e PL nº 4.796/2019

Institui a Lei de Dados Abertos e cria a obrigatoriedade para a disponibilização de dados em formato aberto e de interfaces de programação de aplicações de forma organizada e estruturada para a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios na disponibilização de dados em formato aberto e interfaces de programação de aplicações, nos termos do Art. 5º, XXXIII e Art. 37, § 3º, II da Constituição Federal e Art. 24, III, IV, V e VI e Art. 25, I, II e III do Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014).

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, e Judiciário e do 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. Para efeitos desta Lei, consideram-se as definições do art. 4º da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), bem como as seguintes:

I – dado: sequência de símbolos ou valores, representados em qualquer meio, produzidos como resultado de um processo natural ou artificial;

II – dado primário: dado não processado, sem modificações;

III – formato aberto: formato de arquivo não proprietário, cuja especificação esteja documentada publicamente e seja de livre conhecimento e implementação, livre de patentes ou qualquer outra restrição legal quanto à sua utilização;

IV – interface de programação de aplicações: modelo de acesso a dados primários voltados para o desenvolvimento de aplicativos ou para a coleta automatizada para processamento, oferecida, especialmente, por meio da rede mundial de computadores (internet).

Art. 3º A disponibilização de dados públicos em formato aberto tem os seguintes objetivos:

I – franquear aos cidadãos o acesso aberto a dados produzidos ou acumulados que não estejam sob sigilo ou restrição de acesso;

II – facilitar o intercâmbio de dados entre órgãos e entidades da administração pública das diferentes esferas da federação;

III – fomentar a atuação do cidadão no controle da qualidade dos serviços públicos e da qualidade da administração pública;

IV – apoiar o desenvolvimento de novas tecnologias destinadas à construção de ambiente de gestão pública participativa e democrática e a melhor oferta de serviços públicos;

V – fomentar a pesquisa científica de base empírica sobre a gestão pública e serviços públicos;

VI – promover o desenvolvimento tecnológico e a inovação no setor público;

VII – promover a inovação no setor privado, estimulando o surgimento de aplicações que consumam dados em formato aberto;

VIII – promover o compartilhamento de recursos de tecnologia da informação, de maneira a evitar a duplicidade de ações e o desperdício de recursos públicos na disseminação de dados e informações; e

IX – promover a oferta de serviços públicos em meio eletrônico e de maneira integrada.

§1º Consideram-se automaticamente passíveis de abertura as bases de dados das entidades referenciadas no art. 1º desta Lei e que não contenham informações protegidas nos termos dos art. 7º, § 3º, art. 22, art. 23 e art. 31 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

§2º Aplica-se o disposto §1º a bases de dados que contenham informações protegidas, no que se refere às informações não alcançadas por essa proteção.

Art. 4º É dever dos entes sujeitos a esta Lei a disponibilização pública de todos os dados primários produzidos, coletados ou armazenados, da forma mais ampla possível, por meio da rede mundial de computadores (internet), nos termos de regulamentação do Poder Executivo Federal, ressalvados os casos de dados sigilosos ou informações pessoais, nos termos da legislação.

§ 1º O disposto no caput deste artigo não se aplica aos 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.

§ 2º Os sujeitos §1º deste artigo devem disponibilizar ao Poder concedente ou contratante os dados primários produzidos, coletados ou armazenados em função da atividade pública ou de interesse público exercida.

§ 3º A obrigação prevista §2º deste artigo aplica-se inclusive aos contratos vigentes.

§ 4º O titular dos dados produzidos, coletados ou armazenados por prestadores de serviços públicos a qualquer título ou por contratados pela Administração Pública é sempre o ente público concedente ou contratante, não podendo ser a este vedado ou dificultado o acesso em nenhuma hipótese.

§ 5º 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, nos termos de regulamentação do Poder Executivo Federal:

I – a criação de um sítio na internet único para cada ente para a disponibilização dos dados e interface de programação de aplicações, incluindo o conteúdo das entidades a ele vinculadas;

II – a aderência a padrões abertos para a disponibilização dos dados e interface de programação de aplicações, 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 programação de aplicações 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 interface de programação de aplicações.

Art. 6º 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.

Art. 7º Os municípios com mais de quinhentos mil habitantes deverão se adequar a esta Lei em até seis meses da aprovação de regulamentação do Poder Executivo Federal sobre o tema.

Art. 8º Os municípios com menos de quinhentos mil e mais de dez mil habitantes deverão se adequar a esta Lei em até um ano da aprovação de regulamentação do Poder Executivo Federal sobre o tema.

Art. 9º Os municípios com menos de dez mil habitantes ficam dispensados das obrigações previstas nesta Lei.

Art. 10 Esta Lei entra em vigor 90 (noventa) dias após a data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado ANDRÉ FIGUEIREDO
Relator

2019-18718