

PROJETO DE LEI Nº , DE 2019
(Do Sr. Roberto de Lucena)

Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, para criar o Instituto Nacional de Acesso à Informação e dar outras disposições.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, passa a vigorar com as seguintes alterações e acréscimos:

“Art. 1º

[...]

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

[...]

III – os partidos políticos;

IV – pessoas naturais e jurídicas, públicas ou privadas, que cumpram função pública e prestem serviços públicos, quanto às informações relacionadas a esses serviços.

[...]

Art. 3º

[...]

§ 1º Toda informação gerada, obtida, adquirida, transformada ou custodiada por órgãos e entidades subordinados a esta Lei é pública e acessível a qualquer pessoa nos termos e condições estabelecidos pela presente Lei.

§ 2º A informação apenas poderá ser classificada excepcionalmente como sigilosa temporalmente por razões de interesse público nos termos dispostos nesta Lei.

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

[...]

X – Instituto: Instituto Nacional de Transparência e Acesso à Informação;

XI – Informação de interesse público: informação relevante ou que traz benefícios para a sociedade; sua divulgação é útil para que o público compreenda as atividades realizadas pelos órgãos e entidades sujeitos à presente Lei;

XII – Teste de danos: demonstração que os órgãos e entidades sujeitos a esta Lei fazem para indicar que a divulgação da informação requisitada lesa o interesse juridicamente protegido pela Lei e provar que o dano da divulgação da informação será maior que o interesse de conhecê-la;

XIV – Unidade de Transparência e Acesso à Informação: unidade administrativa receptora das solicitações de informação e que tutela seu trâmite.

[...]

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades sujeitos a esta Lei assegurar a:

[...]

§ 1º Para todas as informações entendidas como sigilosas, será aplicado o teste de danos.

[...]

Art. 8º

[...]

§ 1º

[...]

I – registro das competências e estrutura organizacional, funções, deveres e nomes dos funcionários, endereços e telefones das respectivas unidades, inclusive da Unidade de Transparência e Acesso à Informação e horários de atendimento ao público;

[...]

VII – qualificações, titulações, remuneração e subsídios recebidos por ocupantes de cargos, empregos ou funções públicas, incluídos eventuais auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões, de maneira individualizada, bem como as escalas salariais de todas as categorias de funcionários e consultores que trabalham no órgão ou entidade;

VIII – lista completa dos subsídios concedidos por autoridade pública;

IX – todo mecanismo interno e externo de supervisão do órgão ou entidade, incluindo relatórios de auditoria;

X – mecanismo de apresentação direta de reclamações, sugestões ou elogios à disposição do público em relação a ações ou omissões do órgão ou entidade, junto com resumo de toda solicitação, denúncia ou outra ação direta de pessoas e a resposta do órgão ou entidade;

XI – catálogo elaborado pela sua Unidade de Transparência e Acesso à Informação que contenha informação adequada sobre seus sistemas de manutenção de documentos, tipos e formas de informação em seu poder, categorias de informação que publica e procedimentos que devem ser adotados para formular uma solicitação de informação e uma apelação interna;

XII – íntegra das solicitações recebidas e respectivas respostas, bem como documentos divulgados em conformidade com a presente Lei, que deverão estar automaticamente disponíveis em formato aberto e legível por máquinas;

XIII – agenda das autoridades da alta administração, no caso de órgãos da Administração Pública, tanto a agenda prevista quanto a realizada; e

XIV – íntegra dos contratos, convênios e parcerias firmados, com os respectivos números de processo;

Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante a criação de uma Unidade de Transparência e Acesso à Informação em todos os órgãos e entidades sujeitos a esta Lei.

§ 1º A criação da Unidade será comunicada ao Instituto Nacional, o qual acompanhará e supervisionará sua atuação.

§ 2º São atribuições da Unidade de Transparência e Acesso à Informação:

I – coletar, ordenar, analisar, processar e acompanhar os pedidos de acesso à informação;

II – coletar, publicar e atualizar informações públicas de ofício e obrigações de transparência do órgão ou entidade;

III – propor ao órgão ou entidade os procedimentos internos necessários para maior eficiência na resposta aos pedidos de acesso à informação;

IV – acompanhar os pedidos até a entrega da informação;

V – disponibilizar guia para os solicitantes de maneira simples, compreensível e acessível, que abarque:

a) a elaboração de pedidos de acesso à informação;

b) procedimentos para solicitar informações; e

c) as instâncias às quais o cidadão possa recorrer para solicitar orientações, dirigir consultas ou fazer reclamações sobre a provisão de serviços de acesso à informação;

VI – notificar os solicitantes;

VII – apoiar o Instituto no desempenho de suas funções;

VIII – realizar o teste de danos quando necessário;

IX – estabelecer procedimentos para assegurar que, no caso de informações protegidas por sigilo, seja entregue apenas ao seu titular ou representante;

X – operar sistemas digitais que garantam o direito ao acesso à informação; e

XI – promover a cultura da transparência.

§ 2º A Unidade será colegiada e terá um número ímpar de servidores públicos ou de pessoal que o órgão ou entidade determinar, incluindo o responsável pela área de controle interno do órgão ou entidade.

§ 3º Caso o órgão ou entidade sujeito à Lei não tenha um órgão de controle interno, este deverá ser instalado.

§ 4º Os membros da Unidade não podem depender hierarquicamente de uma única pessoa na estrutura interna do órgão ou entidade.

§ 5º A Unidade é responsável por propor a classificação ou declaração de inexistência da informação.

§ 6º As decisões da Unidade serão tomadas por maioria de votos de seus membros, e, em caso de empate, o presidente da Unidade terá o voto de qualidade.

§ 7º A Unidade de Transparência e Acesso à Informação terá acesso a informações restritas, em sua modalidade confidencial, para confirmar, modificar ou revogar sua classificação e salvaguardar ou proteger a informação.

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso à informação aos órgãos e entidades sujeitos a esta Lei, por meio das suas Unidades de Transparência e Acesso à Informação, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a especificação da informação requerida.

§ 1º Para o acesso à informação, não poderá ser exigida a identificação do requerente.

[...]

§ 4º O pedido de acesso à informação deverá conter os seguintes dados:

a) informação de contato do solicitante para que possa receber notificações e a informação solicitada;

b) descrição suficientemente precisa da informação solicitada, para permitir que a informação seja localizada; e

c) o meio preferido de entrega da informação solicitada.

§ 5º O pedido de acesso à informação pode ser apresentado por meio escrito, via eletrônica, verbalmente em pessoa, por telefone ou qualquer meio análogo.

§ 6º Todo pedido de acesso à informação deverá ser registrado e receber um número para seu devido acompanhamento pelo solicitante.

§ 7º Os pedidos de acesso à informação deverão ser registrados na ordem em que são recebidos e deverão ser atendidos de maneira justa e sem discriminação.

§ 8º Se a Unidade tiver dúvidas acerca do alcance ou natureza da informação solicitada, deverá entrar em contato com o solicitante, por meio da plataforma específica, com o objetivo de esclarecer a solicitação, sendo vedado o contato pessoal para esclarecimento de dúvidas sobre pedidos de acesso à informação.

Art. 10-B. Na hipótese de alguma autoridade competente se recusar a colaborar com a sua Unidade de Transparência e Acesso à Informação, esta notificará o Instituto Nacional para que possa tomar as providências cabíveis.

Parágrafo único. A Unidade divulgará na página da autoridade competente na internet um número de telefone e e-mail por meio dos quais o cidadão possa fazer reclamações ou sugestões.

Art. 11.

[...]

§ 1º

[...]

III – comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém e remeter o requerimento a esse órgão ou entidade no prazo máximo de 5 (cinco) dias, notificando o interessado da remessa de seu pedido de informação e fornecendo informação de contato do funcionário encarregado do processamento da solicitação.

[...]

Art. 11-A. Para enviar pedido de acesso à informação ou iniciar outro dos procedimentos previstos nesta Lei, os solicitantes têm direito de obter orientação e serviços de aconselhamento junto à Unidade.

§ 1º A Unidade é obrigada a garantir as medidas e condições de acessibilidade para que o cidadão possa exercer o direito de acesso à informação pública, incluindo o fornecimento de informações simples e compreensíveis sobre os procedimentos a serem realizados.

§ 2º A Unidade deve garantir que os pedidos sejam entregues a todas as áreas competentes do órgão ou entidade que detenham a informação ou deveriam ter de acordo com suas faculdades, competências e funções, para que possam conduzir uma busca razoável das informações solicitadas.

Art. 11-B. Se o órgão ou entidade considerar que os documentos ou informações devam ser classificados como sigilosos, deverá enviar o pedido de classificação juntamente com os motivos para a classificação para a Unidade.

§ 1º A Unidade, por meio de um teste de danos, irá:

a) confirmar a classificação;

b) modificar a classificação e conceder parcialmente o acesso à informação; ou

c) revogar a classificação e conceder acesso à informação.

§ 2º Quando a informação contiver partes ou seções reservadas ou confidenciais, para responder a um pedido de informação, o órgão ou entidade deverá preparar uma versão pública que destaque as partes ou seções classificadas, indicando seu conteúdo de maneira genérica e fundando e motivando sua classificação.

Art. 11-C. Quando a informação não for encontrada nos arquivos, a Unidade:

I – analisará o caso e tomará as medidas necessárias para localizar a informação, podendo inclusive realizar buscas nas instalações dos órgãos e entidades para confirmar a não existência da informação;

II – emitirá uma certidão confirmando a não localização do documento;

III – ordenará, sempre que possível, que a informação seja gerada ou reabastecida;

IV – notificará o órgão de controle interno ou equivalente da parte obrigada que, se aplicável, deve iniciar procedimento de responsabilidade administrativa correspondente.

Art. 11-D. A certidão da Unidade que confirme a não localização das informações solicitadas conterá os elementos mínimos que permitam ao requerente saber que houve esforços razoáveis para a busca da informação, além de indicar as circunstâncias de tempo, maneira e local que podem ter impedido a localização da informação.

[...]

Art. 15.

[...]

§ 1º O recurso será dirigido à mais alta autoridade do órgão ou entidade ao qual se dirigiu a solicitação.

§ 2º A autoridade deverá se manifestar no prazo de 10 (dez) dias corridos.

§ 3º Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades, um novo recurso poderá ser dirigido ao Instituto, que deverá se manifestar no prazo de 10 (dez) dias corridos.

Art. 16. O Instituto deliberará se:

[...]

II – a decisão de negativa de acesso à informação total ou parcialmente classificada como sigilosa indicou a autoridade classificadora a quem possa ser dirigido pedido de acesso ou desclassificação;

[...]

V – a declaração de inexistência de informação procede;

VI – a informação for entregue incompleta;

VII – a informação entregue não corresponder ao solicitado;

VIII – a informação for entregue em formato incompreensível e/ou não acessível ao requerente;

IX – a consulta direta da informação for negada;

X – a resposta à solicitação sofrer de falta, deficiência ou insuficiência de racionalidade e/ou motivação; e

XI – a solicitação não for processada.

[...]

§ 2º Verificada a procedência das razões do recurso, o Instituto determinará ao órgão ou entidade que adote as providências necessárias para dar cumprimento ao disposto nesta Lei.

Art. 16-A. O recurso deverá conter:

I – endereço, meios eletrônicos e outros contatos do recorrente;

II – o órgão ou entidade perante o qual o pedido foi submetido;

III – o número da solicitação de acesso que permita identificar a solicitação sob revisão;

IV – a data em que o requerente foi notificado ou teve conhecimento do ato alegado ou da apresentação do pedido em caso de falta de resposta;

V – os motivos do desacordo;

VI – a cópia da resposta contestada, exceto em caso de falta de resposta do pedido; e

VII – a solicitação de teste de interesse público e/ou resultado de teste de danos já feitos.

Art. 16-B. O Instituto, ao resolver o recurso, deverá aplicar um teste de interesse público, nos casos estabelecidos nesta Lei, com base em elementos de adequação, necessidade e proporcionalidade, quando houver uma colisão de direitos.

§ 1º Para esses fins, será entendido como:

I – adequação: a legitimidade do direito adotado como preferencial, adequado para a realização de um propósito constitucionalmente válido ou para atingir o propósito pretendido;

II – necessidade: a falta de uma alternativa significa menos prejuízo para a abertura da informação para satisfazer o interesse público; e

III – proporcionalidade: o equilíbrio entre malefício e benefício a favor do interesse público, de modo que a decisão tomada representa um maior benefício em relação ao dano que poderia causar à população.

Art. 16-C. As deliberações do Instituto podem:

I – classificar o recurso como improcedente e o indeferir;

II – confirmar a resposta da Unidade e indeferir o recurso;

III – revogar a resposta da Unidade e deferir o recurso.

§ 1º As deliberações do Instituto estabelecerão, consoante o caso, o prazo para o cumprimento da decisão, que não pode exceder 20 (vinte) dias.

Art. 16-D. Quando o Instituto determinar, durante a análise do recurso, que possa ter ocorrido provável responsabilidade pelo não cumprimento das obrigações previstas nesta Lei e as demais disposições aplicáveis ao assunto, deve levar ao conhecimento do órgão correcional ou da autoridade competente para que se inicie, quando for o caso, procedimento de responsabilidade.

Art. 16-E. As resoluções do Instituto são vinculativas, definitivas e inatacáveis para os órgãos e entidades sujeitos a esta Lei.

[...]

Art. 23.

[...]

§ 1º A classificação da informação será imposta apenas quando seu acesso gerar risco claro, provável e específico de dano significativo ao interesse público.

[...]

Art. 27.

[...]

[...]

§ 3º Para a classificação da informação, a Unidade do órgão ou entidade competente deverá aplicar um teste de danos, no qual deve justificar que:

I – a divulgação da informação representa risco real, demonstrável e identificável de danos significativos ao interesse público;

II – o risco de danos resultantes da divulgação supera o interesse geral do público em sua disseminação; e

III – a limitação está em conformidade com o princípio da proporcionalidade e representa os meios menos restritivos disponíveis para evitar o dano.

§ 4º O ônus da prova para justificar qualquer recusa de acesso à informação e a classificação da informação será sempre do órgão ou entidade sujeito à Lei.

§ 5º Os órgãos ou entidades sujeitos à Lei não podem emitir resoluções gerais ou prévias que classifiquem as informações como sigilosas antes de serem geradas.

[...]

Art. 29. A classificação das informações será reavaliada pelo Instituto, mediante provocação, pedido de recurso ou de ofício, nos termos e prazos previstos em regimento, com vistas à sua desclassificação ou à redução do prazo de sigilo, por meio de um teste de interesse público.

[...]

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

[...]

Art. 30. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará, anualmente, na parte do seu sítio na internet destinada à sua Unidade:

[...]

Art. 31.

[...]

[...]

§ 6º O Instituto aplicará teste de interesse público a toda disponibilização de informação pessoal, provando uma conexão clara entre a informação pessoal e um assunto de interesse público e atestando a proporcionalidade entre a invasão de privacidade causada pela divulgação de informações pessoais e o interesse público da informação.

Art. 32. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidades do agente público ou entidades privadas:

[...]

Art. 33. O funcionário público, 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 estarão sujeitos às seguintes sanções:

[...]

VI – suspensão, para o caso de servidores públicos.

[...]

§ 4º As sanções serão divulgadas nos portais de transparência do Instituto 5 (cinco) dias depois de impostas, e, caso envolvam uma ofensa civil ou penal, os responsáveis serão reportados perante a autoridade competente.

§ 5º As multas não podem ser pagas com recursos públicos.

§ 6º As sanções a que se refere o caput serão impostas pelo Instituto e executadas pelos órgãos ou entidades ou com o apoio da autoridade competente.

§ 7º É considerado delito penal atuar deliberadamente com a intenção de destruir ou alterar documentos uma vez que tenham sido objeto de uma solicitação de informação.

[...]

Art. 33-B. Em caso de condutas ilícitas por parte dos partidos políticos, o Instituto comunicará o ocorrido ao Tribunal Superior Eleitoral para que possa resolver o que é apropriado, sem prejuízo das sanções estabelecidas nas leis aplicáveis.

Art. 33-C. No caso de condutas ilícitas relacionadas aos órgãos da administração pública, o Instituto comunicará ao órgão correcional ou competente para que possa instaurar os procedimentos administrativos aplicáveis.

Art. 33-D. Nos casos em que o suposto infrator estiver sujeito ao regime de responsabilidade administrativa dos servidores públicos, o Instituto enviará à autoridade competente arquivo contendo todos os elementos que sustentem a alegada responsabilidade administrativa.

Art. 33-E. No caso do suposto infrator não estiver sujeito ao regime de responsabilidade administrativa dos servidores públicos, o Instituto será a autoridade habilitada para ouvir a defesa e aplicar sanção, segundo o mesmo parâmetro do art. 34-B.

Art. 33-F. O procedimento a que se refere o parágrafo anterior começará com a notificação feita pelo Instituto ao suposto ofensor, com relação aos fatos e imputações que deram origem ao início do processo, e lhe concederá um período de 15 (quinze) dias para apresentar defesa e apresentação de provas.

§ 1º No caso de revelia, o Instituto decidirá com os elementos de convicção à disposição, podendo determinar diligências que entender cabíveis.

§ 2º Realizadas eventuais diligências reputadas necessárias, o Instituto decidirá dentro de 30 (trinta) dias.

[...]

CAPÍTULO V-B

DO INSTITUTO NACIONAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Da sua natureza e composição

Art. 34-D. O Instituto é um órgão autônomo, especializado, independente, imparcial e com personalidade e patrimônio jurídico próprios, com total autonomia técnica, gerencial e financeira, e capacidade de decidir sobre o exercício de seu orçamento e determinar sua organização interna, funcionamento e resoluções, responsável por assegurar o cumprimento desta Lei, direcionando e monitorando o exercício dos direitos de acesso à informação e o funcionamento das Unidades de Transparência e Acesso à Informação.

§ 1º As estruturas de controle interno existentes, bem com as Unidades de Transparência e Acesso à Informação, deverão trabalhar de modo colaborativo com o Instituto.

Art. 34-E. O Instituto terá competência para:

I – requisitar da autoridade que classificar a informação como sigilosa esclarecimento ou conteúdo, parcial ou integral da informação, caso solicitações para esclarecimentos tenham sido negados;

II – rever a classificação de informações sigilosas, de ofício ou mediante provocação de pessoa interessada; e

III – prorrogar o prazo de sigilo de informação classificada como ultrassecreta, sempre por prazo determinado, enquanto 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, o que será determinado pela aplicação de um teste de interesse público.

§ 1º O prazo referido no inciso III é limitado a uma única renovação.

§ 2º A revisão de ofício a que se refere o inciso II deverá ocorrer, no máximo, a cada 4 (quatro) anos, quando se tratar de documentos secretos ou ultrassecretos.

§ 3º A não deliberação sobre a revisão pelo Instituto nos prazos previstos no § 2º implicará desclassificação automática das informações.

§ 4º Regimento Interno disporá sobre a composição, organização e funcionamento do Instituto, observadas as demais disposições desta Lei.

Art. 34-F. Na sua organização, operação e controle, o Instituto será regido pelos princípios de segurança, legalidade, independência, imparcialidade, eficácia, objetividade, profissionalismo, transparência e máxima publicidade.

Art. 34-G. O Instituto será formado por:

I – um Órgão Plenário, que será o órgão de governança do Instituto;

II – um Presidente, que será o presidente do Plenário e do Instituto;

III – Unidades Administrativas que o Plenário determinar em seu Regimento Interno; e

IV – um corpo de funcionários.

Parágrafo único. O Plenário do Instituto será a instância diretiva e a Presidência será a instância executiva, tendo atribuições suficientes para fazer cumprir esta Lei. Art. 34-H. O Plenário será composto por 6 (seis) Comissários Cidadãos titulares, todos com direito a fala e voto, que serão representantes da sociedade civil escolhidos pelo voto da Comissão de Transparência e nomeados pelo presidente desta.

§ 1º Os Comissários Cidadãos serão escolhidos por meio de chamada pública feita pelo Poder Executivo, que convidará membros de organizações não governamentais, centros de pesquisa, escolas, associações profissionais, instituições acadêmicas e meios de comunicação para inscrever candidaturas, desde que atinjam os requisitos indicado por esta Lei.

§ 2º A chamada estabelecerá:

a) os prazos, lugares, horários e condições para a apresentação de candidaturas;

b) os requisitos e o modo de inscrevê-las;

c) o método de registro e o instrumento técnico para avaliação e qualificação dos requerentes;

d) publicação do resultado no Diário Oficial da União; e

e) publicação dos currículos dos candidatos.

§ 3º Com base na avaliação dos currículos, a Comissão de Transparência, composta por 4 (quatro) membros de ilibada reputação indicados pelos Presidente da República, pelo Presidente do Congresso Nacional, pelo Presidente do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pelo Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), fará a seleção dos Comissários entre os candidatos.

a) Os membros da Comissão de Transparência são de livre nomeação;

- b) Os Presidentes da República, do Congresso, do CNJ e do CNMP têm poder de veto em relação aos nomes apresentados;*
- c) A lista definitiva dos 4 (quatro) membros da Comissão de Transparência deverá obedecer à igualdade de gênero;*
- d) A Comissão de Transparência será formada sempre que for necessária a seleção de Comissários Cidadãos e será dissolvida assim que a decisão estiver publicada no Diário Oficial da União;*
- e) A Comissão de Transparência poderá solicitar apoio técnico das Ouvidorias dos Poderes Executivo e Legislativo e dos Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público sempre que necessário e de maneira pontual e provisória;*
- f) A decisão preliminar da Comissão de Transparência deverá ser publicada na internet e amplamente divulgada, com mecanismos que permitam a qualquer cidadão questionar as decisões;*
- g) Da decisão preliminar, devem constar ao menos os nomes dos indicados a Comissários Cidadãos e os critérios que justificaram a escolha;*
- h) A Comissão deverá, em 30 (trinta) dias após a decisão preliminar, responder publicamente às manifestações apresentadas e poderá ratificar o(s) nome(s) indicado(s) para o Comissionário Cidadão ou reabrir o processo de seleção;*
- i) Caso seja reaberto o processo de seleção, o processo será reiniciado;*
- j) A primeira Comissão de Transparência indicada deverá redigir seu regimento interno, considerando os parâmetros desta Lei e seu caráter provisório e permanente.*

§ 4º Na seleção dos Comissários, a igualdade de gênero será garantida.

§ 5º No caso de vacância do cargo durante o mandato, será escolhido novo Comissário dentro do prazo improrrogável de 60 (sessenta) dias depois de a ausência ser comunicada à Comissão de Transparência.

Art. 34-I. Os Comissários exercerão suas funções por 7 (sete) anos, sem possibilidade de reeleição, deverão ser substituídos de maneira gradual e desfrutarão dos emolumentos equivalentes aos de Ministro do Superior Tribunal de Justiça.

§ 1º Para a consecução da gradualidade de que trata o caput, o primeiro mandato de cada Comissário terá prazo diferenciado, vencendo o mandato do Comissário mais velho ao fim do 3º ano, o mandato do Comissário mais jovem ao fim do 9º ano e o mandato dos demais, ano a ano, encerrando-se, nesse período, o mandato dos mais jovens antes dos mandatos dos demais.

§ 2º A tarefa dos Comissários é incompatível com qualquer outro emprego, cargo, comissão ou atividade, exceto de pesquisa, caridade, ensino e acadêmica, desde que não sejam atendidas em tempo integral e sejam compatíveis com o pleno exercício de sua função.

§ 3º Os Comissários não poderão, enquanto durarem seus mandatos, estar a serviço de organismos, empresas ou instituições privadas, ocuparem cargos políticos ou de direção em qualquer partido político ou empresa estatal nem ocupar cargo no governo federal, estadual, municipal ou distrital.

Art. 34-J. Para ser um Comissário Cidadão, é necessário:

- I – ser cidadão brasileiro, em pleno exercício de seus direitos políticos e civis;*
- II – ter pelo menos 21 anos no dia da sua nomeação;*
- III – desfrutar de prestígio pessoal e profissional reconhecido;*

IV – não ter sido condenado por ofensa que tenha como pena mais de um ano de prisão nem ofensa contra a Administração Pública ou relacionada a crimes contra o patrimônio, a fé pública ou que envolvam abuso de confiança;

V – não ter sido candidato ou ocupado cargo de eleição federal, estadual, municipal ou distrital durante os 2 (dois) anos imediatamente anteriores à data da sua designação;

VI – não ter sido titular de nenhum cargo público, seja do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário ou Ministério Público, nem diretor empresa estatal ou de organização partidária durante os 2 (dois) anos imediatamente anteriores à data da sua designação;

VII – comprometer-se a tornar público seu patrimônio e suas declarações fiscais.

Art. 34-K. O Plenário e o Instituto serão presididos por um Comissário Cidadão eleito por maioria simples do Plenário, com mandato de 3 (três) anos, renovável por igual período.

Parágrafo único. No caso de o Comissário permanecer por período inferior a três anos, um novo Comissário pode ser eleito Presidente pelo tempo restante do mandato.

Art. 34-L. Para o exercício de suas atribuições, o Instituto terá sua estrutura e seu orçamento autorizados pelo Plenário, por proposta do seu Presidente.

Art. 34-M. O Plenário, em seu Regimento Interno, determinará as unidades administrativas da estrutura orgânica do Instituto, bem como as faculdades e funções de cada um dos seus titulares.

§ 1º Os acordos e decisões do Plenário serão publicados no Diário Oficial da União.

§ 2º Os Comissários só poderão ser destituídos de seus cargos por decisão de 2/3 da Comissão de Transparência, convocada pelo seu presidente, no caso de ser verificada, em procedimento com direito à ampla defesa, conduta incompatível com a dignidade e o decoro exigidos pelo cargo, incluindo:

a) condenação por um delito;

b) infrações graves à Constituição ou a esta Lei;

c) prática de improbidade administrativa;

d) descumprimento de qualquer dos requisitos do cargo, tal como não tornar público seu patrimônio e declarações fiscais.

SEÇÃO II

Do seu patrimônio

Art. 34-N. O patrimônio do Instituto será constituído por:

I – receitas recebidas de acordo com o Orçamento da União;

II – propriedades e outros recursos que o governo federal prover;

III – subsídios e contribuições permanentes, periódicas ou temporárias, recebidas do governo federal; IV – doações, heranças e legados que foram feitos a seu favor; e

V – todos os outros rendimentos e ativos que lhe correspondam ou sejam adquiridos por qualquer outro meio legal.

Art. 34-O. O Instituto administrará seus ativos de acordo com esta Lei, seu Regimento Interno e outras disposições legais.

Art. 34-P. Para satisfazer à função confiada ao Instituto, seu orçamento anual será determinado tomando como base o mínimo de 0,15% (zero vírgula quinze por cento) do valor total das dotações orçamentárias previstas no Orçamento da União.

Art. 34-Q. O Presidente Comissário enviará ao Poder Executivo o projeto de orçamento das despesas do Instituto previamente aprovado pelo Plenário com os itens orçamentários necessários para o cumprimento do seu objeto.

SEÇÃO III

De sua finalidade e atribuições

Art. 34-R. O Instituto visa:

I – monitorar o cumprimento das disposições de transparência e de acesso à informação pública e interpretação e aplicação dos preceitos desta Lei; e

II – garantir, no âmbito da sua competência, que os sujeitos obrigados cumpram os princípios da constitucionalidade, legalidade, certeza, independência, imparcialidade e objetividade em matéria de transparência e acesso à informação pública.

Art. 34-S. O Instituto, no âmbito da sua competência, terá as seguintes atribuições:

I – Emitir opiniões e recomendações sobre questões relacionadas a esta Lei;

II – Decidir os recursos oferecidos contra os atos e decisões das Unidades em relação aos pedidos de acesso à informação;

III – Exigir e acessar sem restrições as informações classificadas como sigilosas, para determinar sua classificação adequada, desclassificação ou origem de acesso;

IV – Propor a cada uma das autoridades subordinadas à lei a aplicação de estratégias de tecnologia da informação;

V – Organizar seminários, cursos, oficinas e outras atividades que promovam o conhecimento desta Lei e o direito de acesso à informação;

VI – Preparar e publicar estudos e pesquisas para divulgar esta Lei;

VII – Emitir seu Regimento Interno, bem como Manuais, Diretrizes, Acordos e outros regimentos que facilitem sua organização e operação;

VIII – Elaborar e aplicar indicadores e metodologias para avaliar o desempenho dos órgãos sujeitos a esta Lei;

IX – Estabelecer sistema interno para garantir o acesso à informação dentro do Instituto nos termos da Lei;

X – Solicitar e avaliar relatórios e informações dos órgãos sujeitos à Lei sobre o exercício do direito de acesso à informação;

XI – Estabelecer a estrutura administrativa do Instituto e sua hierarquia, bem como os mecanismos para seleção e contratação de pessoal, nos termos do Regimento Interno, inclusive selecionar e nomear servidores públicos para fazer parte do Instituto;

XII – Elaborar e aprovar os formatos de pedidos de acesso à informação;

XIII – Preparar compêndio sobre os procedimentos de acesso à informação;

XIV – Preparar seu projeto de orçamento anual e aprovar o relatório anual;

XV – Estabelecer e rever os critérios de custódia de informações confidenciais;

XVI – Publicar anualmente os índices de conformidade com esta Lei;

XVII – Monitorar o cumprimento desta Lei e outras disposições aplicáveis, inclusive por meio de visitas, inspeções e revisões;

XIII – Emitir recomendações vinculativas sobre as classificações de informações feitas pelos órgãos e entidades sujeitos à esta Lei;

XIX – Promover o treinamento e a atualização dos servidores públicos sobre o direito de acesso à informação e proteção de dados pessoais;

XX – Promover a elaboração de guias que expliquem os procedimentos e formalidades desta Lei;

XXI– Orientar e auxiliar as pessoas a exercer o direito de acesso à informação pública;

XXII – Realizar teste de interesse público e analisar os recursos nos casos de indeferimento do acesso à informação, classificação da informação e outros casos previstos nesta Lei;

XXIII – Denunciar à autoridade competente as irregularidades na publicação de informações de ofício, bem como fatos que são ou podem ser constitutivos de infrações à presente Lei e outras disposições da matéria;

XXIV – Promover a criação de espaços de participação social e cívica que estimulem o intercâmbio de ideias entre a sociedade e os órgãos da representação dos cidadãos sobre os assuntos desta Lei, inclusive por meio da realização de audiências públicas;

XXV – Estabelecer sanções, conforme apropriado, de acordo com as disposições da presente Lei;

XXVI – Realizar, de ofício ou a pedido de uma parte, investigações em relação a queixas sobre incumprimento da presente Lei; e

XXVII – Certificar que a informação publicada pelas partes obrigadas seja acessível de maneira direcionada às pessoas com deficiência motora, auditiva e visual.

Art. 34-T. Os órgãos e entidades sujeitos a esta Lei colaborarão com o Instituto e realizarão todas as ações necessárias para o cumprimento de suas atribuições, fornecendo toda informação exigida, além de cumprir acordos, observações, recomendações e decisões emitidas.

Art. 34-U. Todas as Unidades deverão estabelecer plataformas digitais abertas que incluam informações recebidas das Unidades ao Instituto sobre suas atividades em conformidade com a presente Lei, que incluirá, pelo menos:

a) o número de solicitações de informação recebidas, concedidas em sua totalidade ou em parte, e das solicitações negadas;

b) as seções da Lei invocadas para negar, em sua totalidade ou em parte, as solicitações de informação, e com que frequência foram invocadas;

c) os recursos interpostos contra a negativa de comunicar informação;

d) suas atividades em conformidade com a obrigação de publicar informações;

e) suas atividades em conformidade com a manutenção de documentos;

f) suas atividades em conformidade com a capacitação de funcionários;

g) informação sobre o número de solicitações respondidas nos prazos estabelecidos por esta Lei; e

h) informação sobre o número de solicitações respondidas fora dos prazos estabelecidos por esta Lei, incluindo as estatísticas de qualquer demora na resposta.

Art.34-V. O Instituto, por meio de seu Presidente, apresentará anualmente, perante o Poder Legislativo, relatório escrito, anteriormente aprovado pelo Plenário, sobre o trabalho realizado durante o ano anterior, que incluirá pelo menos as informações contidas no artigo anterior.

SEÇÃO IV

Do Plenário

Art.34-X. O Plenário é o órgão de direção do Instituto, com a responsabilidade de monitorar o cumprimento das disposições constitucionais e assuntos legais em matéria de transparência e acesso à informação.

[...]

II – Decidir os recursos oferecidos contra os atos e decisões das Unidades em relação aos pedidos de acesso à informação;

[...]

Art. 39.

[...]

[...]

§ 2º No âmbito de todos órgãos e entidades sujeitos à Lei, a reavaliação prevista no caput poderá ser revista, a qualquer tempo, pelo Instituto, observados os termos desta Lei.

[...]

Art. 40. No prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da vigência desta Lei, o dirigente máximo de cada órgão ou entidade da administração pública direta e indireta designará autoridades que lhe sejam diretamente subordinadas para, no âmbito do respectivo órgão ou entidade, comporem a Unidade de Transparência e Acesso à Informação.”

Art. 2º Revoguem-se o § 1º do art. 16 e os artigos 17, 18, 19, 22, 35 e 41 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Esta matéria tem origem em Projeto de Lei apresentado na última legislatura pelo então Deputado Jaime Martins, arquivado nos termos regimentais e que ora reapresentamos. O Projeto original foi assim justificado:

“Em 2011, o Brasil conferiu aos seus cidadãos os mecanismos concretos que asseguram o direito de acesso à informação pública. A premissa por trás deste esforço é a de que o acesso à informação é um direito fundamental, vinculado ao próprio fortalecimento da democracia e ao processo de profissionalização da administração pública.

A Lei de Acesso à Informação (LAI) é considerada uma legislação forte de acordo com o RTI Rating – ranking internacional que mensura a força legal das Leis de Acesso à Informação no mundo. Em seus mais de cinco anos de vigência, a LAI promoveu avanços significativos para a transparência no Brasil. Viabilizou a disponibilização de informações relevantes acerca das ações do Estado brasileiro, o que contribuiu para o incremento da participação social e do debate público, pois abriu espaço para a produção de críticas mais bem informadas e, até mesmo, aprimoramento da gestão da coisa pública e combate à corrupção.

O impacto da LAI tem sido extensamente medido, e sabe-se que a Lei proporcionou a ampliação do volume e da qualidade das informações públicas disponíveis para os cidadãos brasileiros. O controle social pela imprensa e pela sociedade civil se qualificou, e a opacidade passou a ser um constrangimento para o agente público. Os especialistas no assunto asseguram que a LAI representou um novo paradigma cívico e administrativo: “O Estado oficialmente passou da posição de

detentor do monopólio de ‘documentos oficiais’ para guardião de ‘informações públicas’” (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2017) .

Apesar dos avanços, ainda permanecem lacunas, fazendo com que a LAI não seja uma realidade. Pesquisas e levantamentos recentes, estimulados pelo aniversário de cinco anos da LAI, concluíram que ainda existem consideráveis lacunas em sua implementação e cumprimento em todo o Estado brasileiro, especialmente nos níveis estadual e municipal. Apesar da importância da transparência, sua implementação ainda é bastante onerosa em termos políticos, desincentivando algumas entidades a se adequarem às suas diretrizes.

Em seu livro “Lei de Acesso à Informação: Reforço ao Controle Democrático”, Fabiano Angélico defende que falta conhecimento por parte da população sobre a lei para fazer uso dela e falta capacidade do governo para bem executá-la. O autor destaca como problema a inexistência de um órgão externo e autônomo que garanta a lei na ausência de um Estado que o faça, e este Projeto de Lei visa corrigir esse problema.

Uma das principais lacunas da LAI seria a falta de clareza nos limites da lei em termos de conteúdo. Ela engloba algumas expressões muito vagas, principalmente quanto aos limites do sigilo. Falta um detalhamento específico sobre em quais casos o acesso à informação não pode ser provido. Não basta que uma informação caia no âmbito de um objetivo legítimo colocado em lei para que essa informação se torne restrita; é preciso que o Estado demonstre que a divulgação daquela informação específica causaria prejuízo substancial ao direito protegido pela lei. A lei modelo da OEA, por exemplo, afirma que a restrição à informação é legítima quando o acesso puder “gerar um risco claro, provável ou específico de dano significativo”. Ou seja, não basta que haja a possibilidade de dano; para se restringir o acesso a uma informação pública, é preciso que o risco seja claramente determinado e especificado e que se preveja um dano importante.

Para sanar isso, a saída é a inclusão de dispositivos como os testes de danos e testes de interesse público. Esses mecanismos são acionados em caso de discórdia no interior do órgão solicitado sobre a necessidade de sigilo de determinada informação. Nesses casos, é convocada uma reunião entre autoridades, e um questionário é aplicado com perguntas sobre os possíveis malefícios de uma informação específica vir a público. Por fim, os participantes votam secretamente se concordam ou não com a publicidade da informação em questão. A apreciação do caso e decisão são tomadas coletivamente com o intuito de não ferir o princípio do interesse público, mas de igualmente não desrespeitar as regras do sigilo.

Na mesma linha argumentativa, o mapeamento feito pela Fundação Getúlio Vargas – a maior avaliação de transparência já realizada no Brasil em termos de números de pedidos de acesso à informação enviados – concluiu sobre o baixo grau de observância à LAI (apesar de os resultados variarem consideravelmente entre as diferentes unidades federativas). No geral, as unidades federativas não respondem 1 entre 3 pedidos de acesso à informação recebidos, e pouco mais da metade de todos os pedidos contém respostas minimamente precisas. Um complicador local, por exemplo, está na restrição imposta por alguns estados, que exigem que os pedidos sejam protocolados presencialmente na sede do órgão.

E mais: a LAI define que a regra é o direito do cidadão obter a informação solicitada, e o sigilo é a exceção. A negativa do acesso deve ocorrer somente em casos excepcionais, nas hipóteses definidas em lei. Os resultados da pesquisa, no entanto, indicam que, em reiterados casos, os pedidos de acesso à informação foram indeferidos com base em uma interpretação ampliativa e ilegítima das exceções legais. Em outras situações, o Poder Judiciário dificultou o acesso por meio da criação de entraves burocráticos não previstos na LAI.

O acesso à informação não só enfrenta disparidades significativas quanto à sua concretização prática, mas também encontra situações em que os órgãos públicos o aplicam de maneira discriminatória. Os resultados sugerem que solicitantes sem perfil público identificável – muitas vezes de setores mais humildes da sociedade – podem estar recebendo um serviço de qualidade significativamente inferior. Com base em discussões com administradores públicos encarregados de responder as demandas da LAI, foi constatado que há um hábito de se pesquisar na internet o nome do requerente da informação, para identificar detalhes sobre quem é o solicitante. Esses dados apenas reforçam a necessidade premente de abolir a exigência estabelecida na Lei de que o cidadão forneça o número de um documento oficial (RG ou CPF) como condição para obter a informação. Com isso, seria possível evitar a discriminação e uma possível intimidação no processo de acesso à informação.

Diante desse cenário, este Projeto de Lei visa tomar medidas para sanar as fragilidades da LAI. Seguindo o que é preconizado pela Organização dos Estados Americanos em sua “Lei Modelo de Acesso à Informação Pública”, propomos abandonar a obrigatoriedade de que o cidadão tenha que apresentar um documento de identidade para enviar o pedido de informação e delimitar precisamente as exceções ao direito de acesso à informação, de acordo com as melhores práticas internacionais; a ampliação das sanções previstas; e a criação de Unidades específicas para tratar da LAI, rompendo com a utilização das Ouvidorias ou equivalentes ao “Fale Conosco” como meios de recebimento de pedidos de acesso à informação.

No mesmo sentido, a “Declaração de São Paulo”, assinada por acadêmicos, organizações da sociedade civil, jornalistas e ativistas, sugere cinco recomendações para fortalecer a LAI. Entre elas, encontram-se a Implementação de Unidades de Acesso à Informação em toda entidade pública, a proteção da identidade do solicitante e a criação de um órgão de transparência constitucionalmente independente dedicado a fortalecer a transparência e o acesso à informação pública. Esse órgão deve promover e supervisionar o cumprimento das obrigações de transparência estabelecidas pela LAI e em outros dispositivos legais.

Tomando como base a Lei de Acesso à Informação do México – a melhor legislação do mundo sobre o assunto, de acordo com a classificação do RTI Ranking –, adequamos a LAI para aumentar seu escopo e atingir os partidos políticos – em um cenário de crescente indignação pelo montante exorbitante de verbas públicas aos quais ganharam acesso –, e criar o Instituto Nacional de Acesso à Informação e suas respectivas Unidades de Acesso à Informação.

Este Projeto de Lei entende ser necessária uma revisão da LAI, em consonância com um comprometimento político e mudanças legislativas correspondentes. É imperativa a revisão desta Lei para que consigamos atingir, de fato, os padrões de

transparência almejados e reacendermos os compromissos dos órgãos governamentais e todos aqueles que recebam recursos públicos com os princípios da transparência”.

Por oportuno, cabe a observação de que a presente proposição faz parte do pacote de setenta medidas voltadas à prevenção e ao combate à corrupção elaborado pela coalizão “Unidos contra a Corrupção”, apresentado aos Parlamentares desta Casa em 8 de agosto de 2018, em audiência pública realizada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, então sob minha presidência.

Considerando os argumentos elencados, solicitamos o apoio dos nobres Pares para a aprovação do presente projeto.

Sala das Sessões, em 06 de agosto de 2019.

Dep. Roberto de Lucena
Podemos/SP