

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 1.470, DE 1996

(Apenso o PL nº 2.941/97)

Dispõe sobre a prestação de informações pela administração pública.

Autor: Deputado AUGUSTO NARDES

Relator: Deputado BISPO RODRIGUES

I - RELATÓRIO

1. O projeto de lei em epígrafe visa disciplinar a **prestação de informações pela Administração Pública**, dizendo o **art. 1º** que “todas as pessoas têm direito a receber da Administração Pública, de qualquer Poder ou nível de governo informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade civil e do Estado”.

2. O **art. 2º** estabelece **prazo máximo** dentro do qual as informações devem ser prestadas: quinze dias, no caso de requisição de documentos (I) e trinta dias, nos demais casos (II).

A **legitimidade** para **requisitar documentos** é do Poder Legislativo, mediante deliberação do Plenário ou de comissão (**art. 3º, I, a**) e de qualquer autoridade judicial, policial, administrativa ou do Ministério Público (**b**). Para requerer **informações de interesse particular**, têm legitimidade o próprio **interessado** ou **familiares** (**art. 3º, II, 1ª parte**) e representantes legais de pessoa jurídica (**art. 3º, II, 2ª parte**). Para requerer **informações de interesse coletivo**

ou geral, a legitimidade é do **Poder Legislativo**, mediante deliberação do Plenário, de comissão ou de qualquer dos seus membros (**art. 3º, III, a**), e de qualquer particular, individual ou coletivamente, através de suas entidades de associativas (**art. 3º, III, b**).

O **parágrafo único** do **art. 3º** estatui que os requerentes arcarão, apenas, com as **despesas** de fotocópias, delas liberadas as autoridades públicas e os que comprovarem insuficiência de recursos.

O **art. 4º** condiciona o fornecimento de **informações** a pedido escrito assinado pelo requisitante ou requerente, conforme o caso, devidamente qualificado, apresentando endereço completo e justificativa do interesse na obtenção das informações, sendo os pedidos oriundos do Poder Legislativo encaminhados pela respectiva Mesa Diretora.

Reza o **art. 5º** que as **informações** fornecidas não poderão ser utilizadas para propósitos diversos dos declinados no pedido, e as informações cuja publicidade possam violar o **direito à privacidade** (**art. 5º, X, da CF**) somente serão fornecidas em caráter reservado (**art. 6º**), sendo o uso indevido dessas informações punível com detenção, de três meses a um ano, ou multa (**art. 15**).

As **informações reservadas**, dispõe o **art. 7º**, serão prestadas mediante assinatura do requerente ou requisitante, conforme o caso, em todas as folhas dos autos do processo, e expresso, em destaque, esse **caráter reservado** e o **direito à privacidade dos interessados**, que se objetiva resguardar.

O requisitante ou requerente, conforme o caso, deverá assinar **termo de compromisso**, responsabilizando-se pelo ônus decorrente de qualquer publicidade em torno das informações reservadas que lhe forem fornecidas (**art. 8º**).

Determina o **art. 9º** que as pessoas que constem como **interessadas** nos **documentos e informações reservadas** deverão ser comunicadas pela administração pública da identidade do requerente ou requisitante e do conteúdo dos documentos fornecidos.

Pelo **art. 10**, observados os requisitos para liberação das **informações reservadas**, a responsabilidade penal e civil pela sua divulgação ou

uso indevido será de inteira responsabilidade da pessoa que as requisitou ou requereu. O mesmo procedimento será adotado pelos **Tribunais de Contas e órgãos de controle interno** da administração pública, ao fornecer informações sobre **relatório de auditoria e inspeções** requisitadas, cujas conclusões não tenham sido julgadas e aprovadas em definitivo (**art. 11**).

Salvo as protegidas por **segredo de justiça**, somente serão fornecidas informações de caráter reservado contidas em **processos judiciais** de acordo com o disposto na lei *in fieri* (**art. 12**).

O requerimento escrito de informações será decidido pela autoridade responsável no prazo máximo de quarenta e oito horas de seu recebimento, mediante despacho fundamentado (**art. 13**), que, não ocorrendo tempestivamente ou sendo pelo indeferimento do pedido, dará ensejo à **ação mandamental de rito ordinário ou especial** (parágrafo único).

O agente público que **não fornecer** as informações completas no prazo previsto ou as **prestar falsamente**, sujeitar-se-á à pena de detenção, de três meses a um ano, ou multa (**art. 14**).

3. Defende o autor da proposição que um Estado Democrático de Direito deve observar o **PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE**, segundo o qual todas as pessoas, individual ou coletivamente, através de suas entidades associativas, têm direito de acesso ao conteúdo dos documentos e dados da administração pública, como, aliás, reconhecido no **art. 5º, XXXIII**, da Constituição. Não se trata, porém, de **liberdade absoluta**, eis que a norma ressalva aquelas “**cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado**”.

Esclarece o autor:

“A liberdade pública constante no inciso X do art. 5º protege o que na Common Law denomina-se direito à privacidade, sendo um dos desdobramentos do direito à vida, ou seja, a defesa da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas. O ordenamento constitucional não proíbe que terceiros tenham acesso a essas informações. Apenas assegura o direito a indenização por danos materiais e morais decorrente da violação do direito à privacidade.”

Se, por um lado, o Estado não pode se negar a fornecer essas informações, acaba cooperando, por outro lado, para que o direito à privacidade das partes envolvidas sejam violadas, tornando-se solidariamente responsável no caso de divulgação indevida da informação.

Surge, desse modo, o impasse que o presente projeto pretende solucionar. As informações podem ser prestadas para terceiros, conforme determina a Constituição, mas de maneira que resguarde o direito à privacidade da parte, impedindo-se o anonimato do responsável pela publicidade das informações e se destacando o caráter reservado da informação. Com isso pretende-se evitar práticas comuns que ocorrem em todos os anos eleitorais, onde diversos abusos são praticados na publicidade de informações de caráter reservado, causando prejuízos irreparáveis para as partes.

Pelo presente projeto, as informações deverão ser prestadas, mas o ônus pela divulgação do seu conteúdo, inclusive de responsabilidade por dano moral e material, passa a ser do requerente ou requisitante, e não mais do Estado. Coíbe-se, finalmente, a prestação de informações falsas ou incompletas, que impediriam o exercício da função da fiscalização da administração que cabe ao Poder Legislativo.

4. Na COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO, o Relator, Deputado VALDOMIRO MERGER, emitiu parecer, apresentando substitutivo, **aprovado** pela unanimidade dos seus membros, destacando:

“Todavia caberiam algumas modificações, apresentadas na forma do Substitutivo anexo, dentre as quais as seguintes envolvem modificações de substância:

a) eliminação da referência expressa aos processos em fase de apreciação dos Tribunais de Contas, por desnecessária; (art. 11)

b) remissão da prestação de informações contidas em processos judiciais à legislação específica; (art. 12)

c) substituição do termo “reservado” e seus derivados pela expressão “confidencial”, mais apropriada segundo a legislação de classificação de documentos públicos.”

5. Apensado ao presente o **PL nº 2.941**, de **1997**, que “dispõe sobre o prazo de concessão de certidões, na forma do inciso **XXXIII** do

art. 5º da Constituição Federal”, de autoria do Deputado ROBSON ROMERO, foi exarado parecer pelo Deputado JAIR MENEGUELLI, em 30 de abril de 1998.

Pelo referido PL o prazo para fornecimento de certidões a que alude o **inciso XXXIII do art. 5º** da Constituição Federal é de **cinco dias úteis**, prorrogável, por igual período, excepcionalmente, e com a devida justificação, pela autoridade competente (**art. 1º e parágrafo único**), consistindo a inobservância dessas disposições infração administrativa punível com suspensão por até trinta dias, apurada em inquérito administrativo, na forma da legislação pertinente (**art. 5º**), e, em caso de reincidência, à pena de **demissão a bem do serviço público**.

O parecer da COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO, sobre o **PL nº 2.941, de 1997**, ressaltou:

*“Se tivéssemos de nos manifestar quanto ao mérito da proposição, votaríamos pela **rejeição** da mesma, visto que está, tratando indiscriminadamente informações simples ou complexas, fixa prazo exíguo, eventualmente impraticável, bem como porque prevê punição apenas para o servidor público, sem responsabilizar a autoridade política eventualmente responsável pelo descumprimento da norma legal”.*

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

1. Compete à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO, analisar, sob os “aspectos **constitucional, legal, jurídico, regimental** e de **técnica legislativa**”, “projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas comissões” (**art. 32, III, alínea a**, do Regimento Interno), bem como o **mérito** daqueles que versam sobre **direitos e garantias fundamentais** (alínea d).

2. O presente PL visa disciplinar a prestação de **informações pela administração pública**, de que cogita o **inciso XXXIII, do art.**

5º, artigo esse que concentra os **direitos e deveres individuais e coletivos**, e que compõe o Capítulo I do Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais) da Constituição Federal.

Diz o aludido inciso **XXXIII**, do **art. 5º**:

*“todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, **que serão prestadas no prazo da lei**, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;”*

Cuidando, pois, de um direito fundamental, o PL deve passar pelo crivo desta Comissão sob a óptica do **mérito**, o mesmo acontecendo com o **PL** apenso, nº **2941**, de **1997**.

3. Antes disso, porém, é preciso vencer etapas, quais sejam a da **constitucionalidade**, **legalidade**, **juridicidade**, e **regimentalidade**.

4. Os comentaristas do texto constitucional, assim se manifestaram sobre o **art. 5º, XXXIII**:

"DIREITO DE INFORMAÇÃO

Durante muito tempo no Brasil era comum que determinadas autoridades alegassem motivo de sigilo para negarem informações e certidões. Baseavam-se no velho Aviso nº 83, de 1838. A Constituição de 1934 em seu art. 113, nº 35, renovou totalmente a matéria, assim se expressando: "A lei assegurará o rápido andamento dos processos nas repartições públicas, a comunicação aos interessados dos despachos proferidos, assim como das informações a que estes se refiram, e a expedição das certidões requeridas para a defesa de direitos individuais, ou para esclarecimento dos cidadãos acerca dos negócios públicos, ressalvados, quanto às últimas, os casos em que o interesse público imponha segredo, ou reserva".

.....

O disposto na Constituição de 1934 (art. 113, nº 35) foi reproduzido em linhas gerais na Carta Magna de 1946 (art. 141, § 36) e na de 1967 (com redação da EC nº 1/169, art. 153, § 35), nesta última laconicamente, nos seguintes termos: "A lei assegurará a expedição de certidões requeridas às repartições administrativas, para defesa de

direitos e esclarecimentos de situações".

*A Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, XXXIII, usa a expressão genérica **informações**. De acordo com Francis Balle, a denominação **direito de informação** surgiu inicialmente nas leis de imprensa dos Estados da Baviera e do Hesse, em 1949, ainda durante o regime da ocupação americana. Convencionou-se o nome **liberdade de informação**, compreendendo a livre circulação de informações e o livre acesso às fontes de informação.*

A Constituição da República Portuguesa de 2 de abril de 1976, em seu art. 37, nº 1, proclamou o direito à informação como direito elevado a nível constitucional: "Todos têm o direito de exprimir e divulgar o seu pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio, bem como o direito de se informar, sem impedimentos nem discriminações"."

PINTO FERREIRA, in COMENTÁRIOS À CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA, 1º Vol., Editora Saraiva, 1989, pps. 136/137.

Direito a informações. *Aqui se regula mais um dos aspectos do direito à informação. Este preceito está evidentemente ligado ao que se contém nesse mesmo art. 5º, XIV, e ao que se encontrará mais adiante no inc. LXXII, ou seja o **habeas data**. É evidente, em face disto, a falta de técnica da presente Constituição que, com essa deficiência, dificulta sobremodo a interpretação de seu texto. A norma em exame reflete o princípio de transparência que a Constituição consagra. O indivíduo tem o direito de obter dos órgãos públicos as informações que digam respeito aos seus interesses particulares, ou aos interesses de algum grupo (interesse coletivo), ou ao interesse de toda a coletividade (interesse geral).*

Sigilo. *A autoridade pública poderá recusar a divulgação de informações quando tal divulgação afete a segurança da sociedade e do Estado, de modo ponderável, de modo importante, pois isso é que quer dizer a referência à imprescindibilidade. Caberá, evidentemente, à lei enunciar as hipóteses desse sigilo.*

Responsabilidade. *A responsabilidade aqui prevista não é idêntica à do crime de responsabilidade previsto adiante na mesma Constituição. O que esta deseja é que a lei que regulamentar esse direito fixe sanções para o*

descumprimento da obrigação que dele decorre para os órgãos públicos. Responsabilize, pois, quem negar a interessado as informações a que este tem direito."

MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, in COMENTÁRIOS À CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988, Vol. 1, 2ª edição, atualizada e reformulada, Editora Saraiva, 1997, pps. 52/53.

*"Este parágrafo consagra matéria nova no nosso direito constitucional. Em mais de um passo, a Lei Maior externa a sua preocupação com os inconvenientes que podem advir de uma atuação secreta ou sigilosa do Estado. Para opor-se a ela, cria instrumentos preordenados a compelir o Estado a fornecer informações e esclarecimentos. Lembre-se, aqui, o próprio **habeas data**, que se insere dentro deste contexto problemático. Nasce assim ao lado das duas modalidades clássicas de informação, consistente uma em cada indivíduo poder externar livremente o seu pensamento e a outra na liberdade de prestar informações, sobretudo através dos meios técnicos com esta finalidade, uma terceira modalidade, consubstanciada em um direito de exigir informações.*

*Há ao nosso ver uma dupla fundamentação para este direito. De um lado, a preocupação que não é nova -- uma vez que advém do surgimento das próprias idéias liberais -- de fazer do Estado um ser transparente, banindo-se as práticas secretas. De outro, do próprio avanço das concepções de uma democracia participativa. Se cada vez exige-se mais do cidadão em termos de participação na vida pública, é natural que a ele também sejam conferidas todas as possibilidades de informar-se sobre a condição da **res publica**.*

Trata-se, pois, de combater o princípio da arcana praxis ou princípio do segredo que, sendo próprio do Estado de polícia, não deixa, contudo, de manifestar a sua permanência no Estado de Direito, no atuar de uma burocracia que procura encerrar-se em uma prática esotérica de difícil acesso ao cidadão comum.

É, pois, instrumento indispensável no progresso de democratização.

O que se pode concluir é que existe uma íntima correlação entre, de um lado, o direito de ser informado

sobre os atos dos Poderes Públicos e, de outro, o próprio direito de tomar parte na gestão da coisa pública. É bom enfatizar que o direito consagrado neste parágrafo não objetiva a atender ao cidadão, enquanto um administrado qualquer, interessado em um processo administrativo. Este inciso, na verdade, diz respeito ao cidadão enquanto membro da associação política denominada Estado.

A Constituição não limita o sujeito ativo deste direito. Fala em "todos", mas é razoável esperar-se que uma legislação ordinária posterior venha a precisar algum requisito mínimo que, no caso, seria o de ser brasileiro.

Não se desconhece que poderia alguém contra-argumentar: não se trataria aqui de direito individual extensível por força do **caput** do artigo a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no País? Não há dúvida que a quase-totalidade dos direitos fundamentais protege tanto os nacionais como os estrangeiros. No entanto, a própria Constituição, quando se defrontou com situações em que a especificidade do direito estava a indicar ser ele próprio dos nacionais com exclusão dos estrangeiros, não teve dúvida em discriminar. Veja-se o caso da extradição, contra a qual só está protegido o nacional. Há também o caso da ação popular, cujo sujeito ativo não só há de ser brasileiro como estar na posse dos direitos políticos. Ainda assim poder-se-ia continuar a argumentar: nestas hipóteses foi a própria Constituição que em termos claros e inequívocos distinguiu as situações. No caso presente, estamos diante de uma distinção que seria introduzida por lei ordinária, o que aparentemente estaria a restringir a amplitude do próprio direito constitucional.

De fato, seria esta inteligência inevitável, não fora a circunstância de crermos que o constituinte incorreu em impropriedade terminológica e falta de precisão técnica. Não tendo sido sua intenção alargar um direito, que concerne muito de perto à vida pública, a estrangeiros, o que deflui muito nitidamente de toda sistemática constitucional.

É curial que, enquanto não sobrevier a legislação regulamentadora, há de prevalecer a ilimitação quanto à legitimidade ativa.

Quanto aos destinatários do dever de informar, também são eles os mais abrangentes possíveis. O Texto fala em órgãos públicos, o que, segundo uma interpretação literal, significa tão-somente os órgãos integrados na Administração Centralizada. Mas cremos ser de boa técnica hermenêutica

o estender a sujeição passiva a todas aquelas pessoas que, embora de forma descentralizada, exerçam funções delegadas do Poder Público, por força de lei ou de contrato.

De outra parte, o direito consagrado no inciso sob comento não é absoluto. O próprio dispositivo consagra a ressalva de algumas situações. Fala em um sigilo que seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Embora não seja feita aqui uma referência expressa à lei, a verdade é que ela é inteiramente cabível e, mais do que isto, até mesmo indispensável. Deixar à apreciação discricionária do administrador o saber quando uma informação diz ou não respeito à segurança da sociedade e do Estado é conferir uma margem tão ampla de discricção que acaba por, praticamente, descaracterizar o próprio direito individual. Dada a natureza deste, a sua regulamentação há de ser levada a efeito pelo legislador. Há portanto no assunto uma reserva de lei formal, afirmação esta que vem reforçada pela frase seguinte que remete à lei o conferir prazos para o cumprimento do dever administrativo. O descumprimento deste prazo leva à aplicação de uma pena que o Texto fala ser de "responsabilidade". A expressão é muito vaga para se poder saber de qual responsabilidade se trata: penal, administrativa, ou ainda política. Temos para nós que também esta é matéria a ser desenvolvida pelo legislador, não só quantificando a pena como também definindo a sua natureza."

CELSONO RIBEIRO BASTOS, *in* COMENTÁRIOS À CONSTITUIÇÃO DO BRASIL, 2º vol., 1989, Editora Saraiva, pps. 162/164.

5. Quanto à **constitucionalidade**, é preciso atentar logo para o **art. 1º**, quando declara: "todas as pessoas têm direito a receber da **Administração Pública** de **qualquer Poder ou nível de governo**, informaçõesetc. .."

Tal assertiva leva ao entendimento de que as regras da lei *in fieri* terão incidência sobre todas as administrações públicas **distrital, estaduais e municipais**, assim como sobre todos os órgãos dos **Poderes Legislativo e Judiciário**.

6. No que diz respeito às administrações públicas estaduais, distrital e municipais, isso soa **inconstitucional**, por **violação da autonomia** dos Estados, Distrito Federal e Municípios, como sobressai do **art. 18** da Lei Maior:

*“Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos**, nos termos desta Constituição.”*

7. Já no que concerne aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, há que ser lembrado o **art. 2º** do Texto Supremo, que consagra o princípio da **separação dos Poderes**.

Quanto ao Judiciário, o disposto no **art. 12 do PL**, por ser matéria que se poderia qualificar de processual, da competência legislativa privativa da União (**art. 22, I**), poderia até ser admitida. Todavia, o tema melhor tratamento terá em legislação específica.

8. Assim sendo, expungidas as inconstitucionalidades do **PL nº 1.470, de 1998**, pode ele ser aprovado, no mérito, tanto quanto o Substitutivo acolhido pela COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO, tudo, porém, na forma do Substitutivo anexo, que suprime, outrossim, o disposto no **parágrafo único do art. 11**, por absolutamente desnecessário.

9. Quanto ao **PL nº 2.941, de 1997**, apensado, é equivocado, quando se refere a “fornecimento de **certidões**”, que tem assento constitucional no inciso **XXXIV**, alínea **b**, do **art. 5º**, da Constituição Federal, e não, como consta da ementa, no inciso **XXXIII**, que, aliás, é objeto do PL principal.

Lembre-se, também, que esse **inciso XXXIV, alínea b**, já recebeu tratamento legislativo através da **Lei nº 9051, de 18 de maio de 1995**.

Sendo assim, ao invés de ser desapensado, como seria de se recomendar, deve merecer a sorte que lhe destinou a COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO, isto é, ser **rejeitado**, no mérito.

Sala da Comissão, em de de 2000 .

Deputado BISPO RODRIGUES
Relator