



Comentários
ao substitutivo ao
**Projeto de Lei de Acesso a Informações
Públicas**
Novembro de 2009

ARTIGO 19 BRASIL Rua Barão de Itapetininga, 93 5o.andar 01042-908 São Paulo SP
Tel: 55 11 3057 0042 Fax: 55 11 3057 0071 brasil@article19.org www.artigo19.org

ARTICLE 19 · Free Word Centre · 60 Farringdon Road · London · EC1R 3GA · United Kingdom
Tel: +44 20 7324 2500 · Fax: +44 20 7490 0566 · info@article19.org · www.article19.org

Este Comentário fornece uma análise das mudanças introduzidas pelo substitutivo proposto ao Projeto de Lei de Acesso a Informações Públicas (PL 5228/2009) pelo Relator da Comissão Especial organizada na Câmara dos Deputados para acompanhamento do projeto, Deputado Mendes Ribeiro, em novembro de 2009.¹ O texto original foi apresentado pelo Executivo à Câmara em 03 de maio de 2009. Em julho de 2009 a ARTIGO 19 publicou um documento no qual analisa a minuta anterior, elaborando uma série de recomendações sugerindo alterações em sua redação.² Este Comentário deve ser lido em conjunto com nosso documento de análise anterior.

1. Mudanças Positivas

O substitutivo introduz um número positivo de alterações. Na verdade, todas as mudanças, com exceção de uma, são positivas. Notamos que algumas alterações correspondem a recomendações elaboradas pela ARTIGO 19:

¹ Esta análise tem por base uma tradução não-oficial do PL elaborada pela ARTIGO 19.

² Nossa análise está disponível on-line em

http://www.artigo19.org/site/documentos/analise_do_projeto_de_lei_de_acesso_a_info_publica.pdf.

1. Órgãos Públicos

Havíamos fortemente recomendado que a lei incluísse uma definição de órgãos públicos. O Projeto de Lei original carecia completamente de uma definição sobre quais órgãos estariam submetidos à nova lei. Se mantida, essa omissão corresponderia a uma séria lacuna em uma legislação de acesso à informação. Quase todas as mais de 80 leis desse tipo ao redor do mundo incluem essa definição.

O atual substitutivo, em seus artigos 1º e 2º, define os órgãos abrangidos pela lei. Juntos, estes artigos englobam órgãos executivos, legislativos e judiciários, incluindo o Ministério Público, as autarquias, as fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, assim como entidades privadas sem fins lucrativos que recebam fundos públicos para desenvolvimento de ações de interesse público, na extensão desse financiamento. Esta é, de forma geral, uma definição ampla, embora não inclua órgãos privados conduzindo funções públicas sem financiamento público.

2. Lista de Documentos Sigilosos

O Projeto de Lei original previa a publicação das informações que haviam sido recentemente desclassificadas, assim como o número de documentos que continuassem classificados em cada nível de sigilo. Havíamos recomendado que uma lista dos documentos que foram classificados fosse publicada. Isso agora está previsto no substitutivo (artigo 29).

3. Promoção Central

O Projeto de Lei original não identificava nenhum órgão central com a responsabilidade de conduzir atividades promocionais. Recomendamos que um órgão assim fosse designado, recebendo, além de um papel de promoção geral, a responsabilidade específica para a conscientização pública e o treinamento de agentes públicos. Também recomendamos que um dispositivo fosse criado para que um órgão central se reportasse anualmente ao Congresso quanto à implementação da lei.

O artigo 40 do substitutivo obriga o Poder Executivo Federal a designar um “órgão da Administração Pública” para promover o esclarecimento público, desenvolver atividades de treinamento para agentes, monitorar a implementação e reportar-se anualmente ao Congresso Nacional.

Também observamos outras medidas positivas incluídas no substitutivo:

- Um novo artigo 3º foi acrescentado listando vários princípios positivos que devem servir de base para a lei (além daqueles encontrados no artigo 4º do Projeto de Lei original, agora artigo 6º do substitutivo).
- Novas disposições foram adicionadas ao §3º do artigo 8º, desenvolvidas para assegurar que os dados, e particularmente os dados eletrônicos, sejam disponibilizados em formatos úteis aos usuários.
- O § 2º do artigo 10 exige que os órgãos públicos viabilizem o encaminhamento de pedidos por meio de seus sítios na Internet.
- As regras sobre os recursos internos ficaram mais claras e foram aprimoradas (ver abaixo) (artigos 15 e 16).
- De acordo com o §3º do artigo 30, o consentimento não é mais exigido para a divulgação de informação pessoal quando a informação for necessária para a defesa dos direitos humanos.
- Todos os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem criar um serviço de informação ao cidadão (artigo 44, em conjunto com o artigo 9º).

2. Omissões e Retrocessos

Apesar de saudar as mudanças positivas introduzidas ao Projeto, observamos que a maioria de nossas recomendações, inclusive aquelas mais centrais, ainda não foram contempladas. Em razão disso, gostaríamos de reiterá-las. Além disso, entendemos que uma das mudanças introduzidas pelo substitutivo é negativa.

A lista que das informações passíveis de classificação, presente no artigo 22, inclui um novo item: informações que possam "prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional". Isso pode, à princípio, parecer uma restrição legítima, mas não é uma exceção comumente encontrada em outras leis de acesso à informação. Além disso, constitui dispositivo simplesmente vago e amplo demais para servir como exceção aceitável ao direito de acesso. Não há definição do que possa ser considerado prejudicial a projetos de pesquisa e desenvolvimento, sendo este último um termo quase infinitamente amplo.

Não queremos repetir aqui todas as recomendações e avaliações da Análise original; os interessados em uma ponderação completa do Projeto de Lei podem ler aquele documento. No entanto, abaixo reiteramos algumas das recomendações mais importantes, junto com breve comentário explicando o motivo de sua relevância.

Divulgação de Rotina:

- Deve-se considerar a criação, no texto da lei, de um sistema que aumente gradativamente, ao longo do tempo, a quantidade de informações sujeitas à divulgação de rotina.

A abertura de rotina ou pró-ativa é um dos dois sistemas cruciais para a publicação de informação sob uma lei de acesso à informação. Muitas leis modernas prevêm obrigações de ampla publicação pró-ativa em reconhecimento à sua importância. O Projeto de Lei chega a incluir obrigações importantes nessa área (ver, em particular, o artigo 8º do substitutivo), mas são modestas em comparação a muitas normas recentes.

Processamento de Pedidos:

- Deve ser considerado o estabelecimento de um conjunto de taxas com valores padronizados, assim como a isenção de taxas para pedidos de interesse público.

Se, como consta hoje do Projeto de Lei, cada órgão público tiver discricionariedade para determinar sua própria estrutura de taxas de reprodução de documentos (ver artigo 2º do substitutivo), isso pode levar à criação uma colcha de retalhos de diferentes taxas espalhadas por todo o setor público. Além disso, o Projeto de Lei não exige que as taxas sejam razoáveis ou com base no mercado, portanto alguns órgãos públicos podem cobrar taxas abusivas.

Regime de Exceções:

- A lei de acesso à informação deve prevalecer sobre dispositivos legais de confidencialidade presentes em outras leis.

Um objetivo importante para uma lei de acesso à informação é mudar práticas pré-existentes de sigilo e substituí-las por um novo regime de abertura. Se a nova lei mantiver em vigor leis de sigilo pré-existentes, sua efetividade nessa importante mudança estará seriamente prejudicada. Em quase todos os casos, leis de sigilo não são escritas de maneira consistente com os princípios-chave que dão suporte ao direito à informação, mantendo, ao invés disso, o

foco no sigilo. Portanto, é importante que a lei de acesso à informação suprima dispositivos inconsistentes em outras leis.

- A lei deve deixar claro que os pedidos de informação serão avaliados levando em consideração o regime de exceções da lei, e não o fato de um documento ser ou não classificado.

O Projeto de Lei usa a classificação como o principal sistema de exceções ao invés de listar casos aceitáveis de exceções (com base no dano). Isso é um problema estrutural no Projeto de Lei, já que um sistema de classificação, mesmo se relativamente enxuto e sujeito a revisão regular, não avalia o risco de dano a um interesse protegido no momento em que um pedido de informação é feito. Muitas vezes, o momento em que se requer a informação é essencial, e o comprometimento de reavaliar a classificação é pouco útil para um indivíduo cujo pedido foi rejeitado. Ou seja, a avaliação da necessidade do sigilo deve ser feita em cada caso concreto, com base no dano que a divulgação ou não da informação pode causar. Deve-se salientar que mesmo a informação reservada pode se manter sigilosa por até cinco anos, um período considerável, e que os controles sobre esse nível de classificação são menos rigorosos do que para níveis mais altos de classificação.

- A prevalência do interesse público deve ser introduzida na lei, estabelecendo que mesmo se a informação representar um risco a outros interesses legítimos, a mesma deve ser divulgada se for do interesse público geral.

As melhores práticas nas leis de acesso à informação garantem a publicação da informação em benefício do interesse público, mesmo quando, em princípio, tal informação estivesse sob o regime de exceções. A lógica por trás disso é clara e extremamente alinhada às principais idéias por trás da legislação de acesso à informação, especialmente para divulgar informação de relevante interesse público. O Projeto de Lei, no entanto, não inclui a prevalência do interesse público.

Recursos

- A lei deve estabelecer um órgão administrativo independente de supervisão para decidir sobre os recursos referentes a pedidos de informação negados ou não respondidos.

A experiência de outros países demonstra claramente que legislações que não prevêm instâncias administrativas de recursos têm bem menos chances de sucesso na promoção da abertura do que leis que garantem tais instâncias de apelação. Pode-se dizer que a inclusão de um órgão independente para julgar recursos é um indicador-chave do potencial de sucesso de uma lei de acesso à informação.

O substitutivo incrementa o sistema de recursos internos anterior. Enquanto no projeto original essa garantia não era detalhada, o atual artigo 15 do substitutivo impõe uma obrigação clara sobre os órgãos públicos de fornecer a possibilidade de recurso interno a uma autoridade “hierarquicamente superior”.

Além disso, o artigo 16 obriga órgãos públicos que rejeitem um recurso a encaminhar sua decisão, juntamente com sua justificativa, aos seus respectivos Tribunais de Contas, quando a matéria for da jurisdição do Tribunal. O Tribunal deve, se a informação não for sigilosa, publicá-la imediatamente.

ARTIGO 19

CAMPANHA GLOBAL PELA LIBERDADE DE EXPRESSÃO

Quando o pedido de informação estiver fora da competência dos Tribunais de Contas, especialmente quando se tratar de informações essenciais à tutela de direitos fundamentais, o órgão público deve encaminhá-lo ao Ministério Público. O artigo 16 também prevê que órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público devem informar sobre os pedidos de informações indeferidos ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Superior do Ministério Público.

Essas alterações ajudam a lidar com a necessidade de um nível administrativo para julgamento de recursos, mas ainda são problemáticas por um número de razões. Primeiramente, elas não instituem, na forma atual, um sistema de recursos apropriado. Um recurso adequado é algo que pode ser reivindicado e utilizado a critério do requerente e geralmente envolve a apresentação de argumentos pelas diferentes partes. Em segundo lugar, apesar de as funções dos Tribunais de Contas terem sido significativamente expandidas pela Constituição Federal de 1988, esses órgãos não são ideais para cumprir essa função. Em particular, é importante ressaltar que o Tribunal de Contas não é especializado no tema acesso à informação. Finalmente, o sistema atualmente previsto abrange somente os poderes Executivo e Judiciário, deixando de prever uma instância autônoma para analisar recursos sobre pedidos indeferidos pelo Poder Legislativo.

A ARTIGO 19 reitera a necessidade de a lei de acesso à informação brasileira estabelecer um sistema adequado de recursos contra pedidos de informação denegados que seja efetivamente independente. Isso envolve a criação de um novo órgão, o que implica em custos e outros esforços, mas que a experiência de países em todo o mundo demonstra claramente valerem a pena.

Sanções e Proteções

- A proibição de divulgação de informações confidenciais deve ser removida da lei e, alternativamente, servidores públicos devem ser protegidos de sanções por divulgar informação em boa-fé.

O Projeto de Lei prevê sanções àqueles que divulgarem informação confidencial. As melhores práticas em leis de acesso à informação vão em direção diversa e garantem proteção àqueles que, em boa-fé, divulgam informação de acordo com a lei. Isso é importante para dar a servidores públicos a confiança para se engajar positivamente na implementação da lei e, mais especificamente, para liberar informações em resposta às solicitações dos cidadãos.

Sobre a ARTIGO 19 Brasil

A ARTIGO 19 Brasil foi formalizada como uma ONG brasileira em 2008. Desde 2007, o escritório local da organização em São Paulo tem se engajado ativamente em ações em prol do direito à informação no Brasil, através da promoção de uma lei de acesso a informação no âmbito federal e através do trabalho junto a organizações da sociedade civil e movimentos sociais, promovendo conscientização e ativismo na área. A ARTIGO 19 Brasil também promove ativamente a implementação das normas de transparência já existentes, de forma a encorajar práticas de abertura e combater a cultura de sigilo na administração pública brasileira.

A ARTIGO 19 organizou, desde 2007, três seminários internacionais sobre o direito à informação no Brasil e mais de dez oficinas com ONGs e movimentos sociais em diferentes regiões do país. Desde 2008, também nos envolvemos em debates setoriais sobre o direito à informação em áreas específicas, como temas de meio ambiente, educação e direitos da mulher. Mantemos um importante portal temático sobre o direito à informação e temas relacionados no país - www.LivreAcesso.Net -, que fornece informações gerais e notícias diárias sobre o acesso a informação e oferece uma seção interativa que pode ser utilizada e desenvolvida pelo usuário para a troca de experiências, trabalhos conjuntos e articulação. Em março de 2009, a ARTIGO 19 lançou o Marco do Acesso - www.marco.artigo19.org -, um banco de dados online de fácil uso para busca de disposições legais de acesso a informação em diferentes normas brasileiras esparsas, que tem por objetivo melhorar o acesso a informação a partir das normas em vigor, enquanto uma lei federal sobre a questão não existe.

A ARTIGO 19 Brasil goza de uma posição privilegiada na sociedade civil brasileira, pois funciona como uma organização local - constituída por uma equipe brasileira, diariamente engajada no contexto sociopolítico doméstico - contando ao mesmo tempo com qualificação internacional consolidada sobre direito de acesso e com experiência significativa no desenvolvimento de práticas para a promoção e implementação do direito à informação em diferentes países.