



Universidade de Brasília
Faculdade de Ciência da Informação
Graduação em Biblioteconomia

FHILLIPE DE FREITAS CAMPOS

**A CONSTRUÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO
LEGISLATIVO FEDERAL BRASILEIRO:**

Sistematização dos trâmites no Congresso Nacional e análise dos seus
principais aspectos

Brasília, DF

2018

FHILLIPE DE FREITAS CAMPOS

**A CONSTRUÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO
LEGISLATIVO FEDERAL BRASILEIRO:**

Sistematização dos trâmites no Congresso Nacional e análise dos seus
principais aspectos

Monografia de graduação apresentada ao curso de
Biblioteconomia, da Faculdade de Ciência da Informação, da
Universidade de Brasília, como requisito à obtenção do grau de
bacharel em Biblioteconomia

Orientadora: Professora Dr^a Georgete Medleg Rodrigues

Brasília, DF

2018

C198c

Campos, Phillipe de Freitas.

A construção da Lei de Acesso à Informação no legislativo federal brasileiro: sistematização dos trâmites no Congresso Nacional e análise dos seus principais aspectos / Phillipe de Freitas Campos; orientador: Georgete Medleg Rodrigues. -- Brasília, 2018.

70 f.

Monografia (Graduação - Biblioteconomia) -- Universidade de Brasília, 2018.

1. Direito de acesso à informação. 2. Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). 3. Transparência governamental. 4. Tramitação legislativa. 5. Liberdade de informação. I. Rodrigues, Georgete Medleg, orient. II. Título.



Título: A construção da Lei de acesso à informação no legislativo federal brasileiro: sistematização dos trâmites no Congresso Nacional e análise dos seus principais aspectos.

Aluno: Phillipe de Freitas Campos.

Monografia apresentada à Faculdade de Ciência da Informação da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Bacharel em Biblioteconomia.

Brasília, 03 de julho de 2018.

Georgete Medleg Rodrigues - Orientadora
Professora da Faculdade de Ciência da Informação (UnB)
Doutora em História

Rodrigo Rabello da Silva – Membro
Professor da Faculdade de Ciência da Informação (UnB)
Doutor em Ciência da Informação

Dirlene Santos Barros – Membro externo
Professora (UFMA)
Doutora em Ciência da Informação

Maria Ivonete Gomes do Nascimento – Membro externo suplente
Doutoranda PPGCINFUnB

AGRADECIMENTOS

Estes agradecimentos são destinados àqueles que, sabiamente, a vida colocou em meu caminho ao longo de toda minha jornada, até mesmo antes da Universidade de Brasília (UnB)

Primeiramente, e não por acaso, aos meus pais, Adelson e Ana Lúcia, e minha irmã, Camilla. Sabemos que o dia-a-dia de uma família nem sempre é calmaria. Os problemas surgem sempre, as desavenças, também, mas com amor e paciência tudo se resolve. E assim sempre foi entre nós

À família maravilhosa a qual tenho prazer (e orgulho) de ter ao meu lado. Por ajudarem em minha formação desde a mais tenra idade, por sorrirem junto comigo a cada conquista, ainda que não muito grandiosa fosse, e por me darem apoio e incentivo para alcançar os meus maiores sonhos. E, claro, pelas incontáveis tardes de café aos domingos.

Às amigas de longa data, que me ajudaram passar por alguns momentos de dificuldade, que sonharam junto comigo entrar na UnB e que até hoje, mais de 9 anos depois, ainda estão ao meu lado. De modo especial, eu não poderia deixar de agradecer à Luiza Giovanna, à Isabela Borges e à Rhaisa Moroni. Vocês são exemplos de determinação, de força e, sobretudo, de amizade.

Falando em amigas, a jornada até aqui teria sido muito mais árdua sem a presença dos melhores amigos que a Biblioteconomia me deu. Daniel Augusto, Leonardo Carvalho e Nair Oliveira, conhecer vocês, sem dúvida, foi uma das melhores coisas que já me aconteceu. Juntos, nós passamos por esses quatro anos e meio de uma maneira muito mais leve e aprendemos que a Universidade nos forma não só enquanto profissionais, mas enquanto cidadãos. Aprendemos, também, que formar laços de amizade não é uma escolha, é muito mais uma questão de se enxergar no outro, de dimensionar o quão bem esse outro nos faz e ter certeza de que tê-lo ao seu lado no caminhar da vida vai fazer tudo ser mais fácil. Vocês são como irmãos, e espero que possamos, juntos, transpor qualquer obstáculo que a vida coloque para nós.

Aos futuros colegas de profissão que a Faculdade de Ciência da Informação da UnB e os Congressos de Biblioteconomia me proporcionaram conhecer. As trocas de cultura, de saberes, de experiências e de afeto tornaram ainda mais rica minha formação

acadêmica, profissional e pessoal. De modo especial, agradeço aos amigos (as) Thays Dias e Yonara Karine, da UnB, Victor Rosa e Débora Marques, da UNIRIO, Adalberto Trajano, da UFPE, e Ricardo Bruno, da UFMG.

Aos amigos que a vida me presenteou nas ocasiões mais distintas possíveis: Caio Lima, Evellin Damião e Lucas Correia, vocês, ainda que fisicamente sempre tão distantes, me incentivaram e me motivaram, cada um à sua maneira, a me tornar o profissional que me torno a partir de agora.

A todos os professores da UnB que tive a honra de ser aluno, por praticarem a arte da docência sempre com tamanha maestria. E, é claro, que de modo especial, aos professores do curso de Biblioteconomia, que fizeram eu me apaixonar pelo fazer bibliotecário a cada disciplina, a cada ensinamento, a cada recomendação de texto, a cada orientação de pequenas coisas em que eu poderia melhorar e me tornar um profissional melhor a partir disso. Portanto, resta lhes agradecer e dizer que pretendo chegar onde chegaram e retribuir à Universidade tudo aquilo que vocês foram capazes de me oferecer.

À minha orientadora, professora Dr^a Georgete Rodrigues, uma mestra intelectual, por ter me aceito, inicialmente, como aluno de iniciação científica e, agora, como orientando de monografia. Com sua ajuda eu fui capaz de fazer dos meus trabalhos algo muito melhor do que eu teria feito sozinho. Espero conseguir trilhar os mesmos caminhos que você na carreira acadêmica, pois sua contribuição à Ciência da Informação é, de fato, admirável.

Ao professor Dr. Rodrigo Rabello, por todas as vezes que doou um pouco de seu tempo para ajudar e sanar as dúvidas desse acadêmico em formação, e à professora Dr^a Dirlene Barros, da Universidade Federal do Maranhão, pelas contribuições provenientes de sua tese de doutorado e que deram *insight* à esta nova escrita. E, claro, por ambos terem aceito participar de minha banca e cancelar este trabalho do qual muito me orgulho.

Ao secretário do curso de Biblioteconomia, Reginaldo Olegário, por sua calma, simpatia, paciência e presteza em me atender a cada vez que, desesperadamente, eu chegava à secretaria solicitando algo que, aos seus olhos, era sempre muito simples.

Aos bibliotecários e supervisores de estágio que tive o prazer de conhecer e com eles tecer um processo de ensino-aprendizagem de excelência. Inicialmente, Veruska Costa,

à época bibliotecária do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, que mesmo frente a minha total inexperiência profissional confiou em mim e me mostrou a grandiosidade de nossa profissão. Aos bibliotecários (as) da Biblioteca do Tribunal Superior do Trabalho: Alessandra Lessa, Danusa Regina, Daiane Sorato, Juliana Bernardes, Fabrício Oliveira, Iara Carvalho e Virgínia Veríssimo. Com vocês eu pude elevar a qualidade da minha formação profissional de forma única, e a cada novo desafio que me era confiado eu tinha mais certeza de que escolher a Biblioteconomia foi, sim, a decisão certa. E, por fim, aos bibliotecários Isabella de Oliveira e Wilians Juvêncio, e ao grande amigo (e quase bibliotecário) Victor Pinheiro. Com vocês eu compreendi que sim, é possível conciliar amizade com trabalho e fazer disso uma experiência prazerosa. Ainda que tenhamos passado por situações muito adversas, trabalhar com vocês fazia eu me revigorar a cada dia. A todos vocês, só mais uma coisa tenho a dizer: espero poder reencontrá-los na trajetória profissional que trilharei a partir de agora.

E, finalmente, mas de forma alguma menos importante, ao Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados e ao Serviço de Informação ao Cidadão do Senado Federal, pelo profissionalismo e competência de seus funcionários nos serviços prestados, que me possibilitou ter acesso às fontes documentais para a consecução deste trabalho de forma muito mais fácil e ágil.

“Conhecer o passado por vezes provoca dor. No entanto, é preciso escavá-lo”

Hugo Studart (2006, p. 51)

RESUMO

A questão do direito de acesso à informação é uma temática de relevância mundial, tendo ganho maior destaque na agenda de discussão das nações a partir, principalmente, dos entendimentos sobre direitos humanos e dos processos de redemocratização que vários países enfrentaram. Nesses contextos, o direito à informação é posto como um direito fundamental e, aos poucos, se percebe a movimentação dos governos em legislar sobre o assunto. Assim sendo, este estudo apresenta a construção da principal lei brasileira sobre o assunto, a Lei de acesso à informação. Para tanto, estabelecemos como *corpus* da pesquisa os diversos documentos produzidos pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal durante a tramitação das matérias nas duas Casas, o que inclui as diferentes versões dos textos, atas de reuniões, áudios de plenário, pareceres dentre outros. Estabelecido o corpus, fez-se uma abordagem qualitativa de natureza exploratória, descritiva e analítica. Os resultados dos dados mostram que a elaboração da lei, do ponto de vista do processo legislativo, ainda que com certa morosidade, posto que se estendeu por cerca de oito anos no Congresso Nacional, seguiu os trâmites usuais na apreciação de projetos, com debates importantes tanto no plenário, como nas comissões e com a participação de atores da sociedade civil organizada, bem como atores institucionais e que pontos essenciais da lei foram objeto de muita discussão nas duas casas legislativas. Conclui que apesar dos grupos políticos com ideias antagônicas no Congresso Nacional o poder legislativo federal brasileiro, no caso em análise, pautou-se nos grandes princípios norteadores das leis de acesso em vigor no mundo atualmente, que privilegia a transparência em vez do sigilo.

Palavras-chave: Direito de acesso à informação. Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação. Transparência governamental. Tramitação legislativa. Liberdade de informação.

**THE CONSTRUCTION OF THE ACCESS TO INFORMATION LAW IN
BRAZILIAN FEDERAL LEGISLATIVE:**

Systematization of the procedures in the National Congress and analysis of its main aspects.

ABSTRACT

The issue of the right to access to information is a topic of worldwide relevance, having gained greater prominence in the agenda of discussion of nations, mainly based on the understanding of human rights and the processes of redemocratization that several countries have faced. In these contexts, the right to information is seen as a fundamental right and, gradually, the movement of governments to legislate on the subject is perceived. Thus, this study presents the construction of the main Brazilian law on the subject, the Law on access to information. To this end, we established as corpus of research the various documents produced by the Chamber of Deputies and the Federal Senate during the course of the two Houses, which includes the different versions of the texts, minutes of meetings, audiences of plenary, opinions among others. Once the corpus was established, a qualitative approach of an exploratory, descriptive and analytical nature. The results of the data that the drafting of the law, from the point of view of the legislative process - although with a certain length of time, since it lasted for about eight years in the National Congress - followed the usual procedures in the appraisal of projects. Important debates both in plenary and in committees and with the participation of actors from organized civil society, as well as institutional actors and essential points of the law were the subject of much discussion in both legislative houses. It concludes that in spite of the antagonistic political groups in the National Congress, the Brazilian federal legislative power, in the case under analysis, was based on the great guiding principles of the access laws in force in the world today, which privileges transparency rather than secrecy.

Key words: Law on Access to Information. Government transparency. Legislative procedure. Freedom of information.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Leis e decretos posteriores à CF de 1988	27
Quadro 2 Projetos de lei encaminhados à Câmara dos Deputados a partir de 2003	29
Quadro 3 Reuniões da comissão especial.....	35
Quadro 4 Discursos no plenário da Câmara dos Deputados	37
Quadro 5 Emendas apresentadas pelo Deputado Bonifácio de Andrada (PSDB-MG)..	37
Quadro 6 Emendas apresentadas pelo Deputado Miro Teixeira (PDT-RJ)	37
Quadro 7 Emendas apresentadas pelo Deputado Raul Jungmann (PPS-PE)	38
Quadro 8 Principais alterações do projeto de lei na Câmara.....	40
Quadro 9 Principais alterações apresentadas no primeiro substitutivo da CRE.....	46
Quadro 10 Emendas apresentadas pelo Senador Sérgio Souza (PMDB-PR).....	48
Quadro 11 Emendas apresentadas pelo Senador Marcelo Crivella (PRB-RJ)	49
Quadro 12 Emendas apresentadas pelo Senador Blairo Maggi (PR-MT).....	50
Quadro 13 Discursos no plenário do Senado Federal.....	54
Quadro 14 Encaminhamento dos partidos para votação do substitutivo.....	54
Quadro 15 Proposta do Requerimento nº 1.311, de 2011	56
Quadro 16 Proposta do Requerimento nº 1.312, de 2011	56

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CD	Câmara dos Deputados
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CCT	Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação
CDH	Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGU	Controladoria-Geral da União
CI	Ciência da Informação
CRE	Comissão de Relações Exteriores
CTPCC	Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção
EMI	Exposição de Motivos Interministerial
LAI	Lei de Acesso à Informação
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei da Câmara
REQ	Requerimento de Apensação
SF	Senado Federal
SGM/SF	Secretaria Geral da Mesa do Senado Federal

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
1.1. Problematização.....	17
1.2. Justificativa.....	17
1.3. Objetivos.....	18
1.4. Metodologia da pesquisa	18
2. REVISÃO DE LITERATURA	20
2.1. O direito de acesso à informação sob a ótica da Ciência da Informação	20
2.2. A Constituição Federal de 1988	24
2.3. Normas infraconstitucionais de acesso à informação.....	26
2.4. Lei nº 12.527/2011: a Lei de Acesso à Informação.....	28
3. A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: ANÁLISE DA TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA	32
3.1. Tramitação na Câmara dos Deputados	32
3.2. Tramitação no Senado Federal	40
4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS	58
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	61
6. RECOMENDAÇÕES DE PESQUISA	63
REFERÊNCIAS	64
ANEXO A – VOTAÇÃO NOMINAL DO SUBSTITUTIVO DA CRE	70

1. INTRODUÇÃO

O direito de acesso à informação é um dos pilares do Estado Democrático de Direito e, depois de algumas décadas, está intrinsecamente relacionado ao princípio da transparência, que “[...] é um meio de garantir ao cidadão maior participação no processo decisório estatal, permitindo maior legitimidade, eficácia e responsabilidade da administração perante os administrados [...]” (SANTOS; FERNÁNDEZ MOLINA; GUIMARÃES, 2017, p. 50). No Brasil, esse direito está inscrito na Carta Magna de 1988, conhecida como a “Constituição cidadã”. Posto que o país passou por vinte longos anos de regime militar (1964-1985), com cerceamento de direitos sociais básicos e violação aos direitos humanos, o processo constituinte iniciado em fevereiro de 1987 e concluído em outubro de 1988 é tido como um dos principais marcos do reestabelecimento da democracia brasileira, a redemocratização.

Considerando que não se trata aqui de um trabalho no campo da História e que seria temerário escolher um ou outro autor que explique o processo de transição brasileira sob um ou outro ponto de vista, para os objetivos dessa monografia importa reter que esse processo resultou de um contexto social complexo, geralmente marcado pelo embate entre forças políticas distintas. Na experiência brasileira, a historiografia já pôde chegar a alguns consensos acerca dos principais fatores influenciadores do processo de transição e/ou abertura e, conseqüentemente, da redemocratização. Aspectos trazidos por Silva (2007), sintetizados na citação a seguir, são suficientes para iluminar a questão:

[...] os principais atores em presença no longo jogo político denominado abertura: a **pressão exterior**, representada principalmente pelo governo Carter e, também, os **condicionantes da economia mundial**; o **projeto de abertura do poder militar**, traduzido na estratégia Geisel-Golbery, e a ação autônoma, porém condicionada, **da oposição**. Estes são os principais atores em presença, embora não necessariamente únicos, ao longo dos anos 1970 e 1980, em torno da ampla luta sobre a forma, objetivos e ritmo da abertura, ou transição, do regime militar implementado em 1964 em direção a um Estado de Direito (SILVA, 2007, p. 247, grifo nosso)

Quanto ao tema que nos interessa neste trabalho, isto é, a questão do direito de acesso à informação, é importante ressaltar que tal tema, por razões evidentes, não poderia estar entre as preocupações dos governos militares. Contudo, a partir do início do processo de redemocratização do Brasil em 1985 e a referência ao direito à informação na Constituição de 1988, essa realidade vai, gradativamente, se transformando. Essa mudança é decorrente, dentre outras questões, de reivindicações

sociais, de modo especial por “[...] aqueles que foram perseguidos pelos regimes repressivos, ou, no lugar destes, seus familiares – pelo acesso aos arquivos do período” (RODRIGUES, 2017, Não paginado). Frente a essas reivindicações, Rodrigues segue afirmando que o Estado brasileiro se viu obrigado a incluir “[...] a questão da identificação e acesso aos arquivos do período, como uma condição para o restabelecimento da verdade, a escrita da história e o resgate da memória” (RODRIGUES, 2017, não paginado). Além do mais, quando se observa o contexto internacional, percebe-se que essa era uma demanda antiga, já “[...] que tudo começa quando o entendimento sobre liberdade de informação é assimilado pelas Nações Unidas, no ano de 1946, quando a Assembleia Geral adotou a resolução 59” (REIS, 2014, p. 48). Já em 1948:

[...] a Organização das Nações Unidas (ONU), no art. 19 da sua Declaração Universal dos Direitos Humanos, preconiza o direito à liberdade de opinião e expressão (ONU, 1948), que apesar de não enunciar o direito à informação e relacioná-lo ao direito à liberdade de opinião e expressão, foi um importante documento para a positividade desse direito no mundo (BARROS, 2017, p. 79)

Nesse contexto, o direito de acesso à informação surge como um dos direitos humanos, que afeta o desenvolvimento social em seus mais diversos âmbitos, e, portanto, é passível de sofrer uma maior interferência do Estado, já que, a depender da maneira como é interpretado e usado, pode servir de insumo para o controle social contra a própria administração pública. Nas palavras de Sezinando (2016, p. 42):

O direito à informação adquiriu maior visibilidade e mecanismos, como uma legislação, no contexto de regimes democráticos ou no processo de sua construção. O uso dessas informações, que se tornam acessadas e acessíveis, faz parte do processo de construção da democracia

Na contramão desse princípio, no Brasil, a receptividade do direito de acesso à informação somente se daria com a Constituição de 1988, ou seja, após a redemocratização, e, até então, “a marca do sigilo e do segredo” vigorou durante longos anos, adentrando mesmo mais de uma década após a Carta Magna de 1988 (RODRIGUES, 2011). Até então, no País, a legislação disciplinando o acesso à informação pública datava de 1949, com o Decreto nº 27.853, publicado em um contexto social marcado por profundas incertezas e instabilidades, considerando que o mundo estava dividido em dois grandes polos, consequência da Guerra Fria e, ainda tendo como presidente da República um militar (RODRIGUES, 2011). O referido decreto é claramente marcado pela ênfase no sigilo pois aprovou “[...] o regulamento

para a salvaguardas das informações que interessem à Segurança Nacional” (BRASIL, 1949, Não paginado). A partir de então, vieram diversas outras legislações acerca do tema, algumas com caráter mais liberal, outras, mais autoritário. Entretanto, foi somente em 1988 que o país passou a reconhecer aos cidadãos uma ampla gama de direitos sociais, que, até então, vinham sendo relegados. Dentre esses direitos, o direito de acesso à informação, elencados, em especial, nos artigos 5º inciso XXXII, art. 37 § 3º inciso II (somente a partir da Emenda Constitucional nº 19/1998) e art. 216 § 2º (BATISTA, 2012).

Assim, somente com o retorno à democracia, em 1985, é que, de fato, o legislativo brasileiro assume um protagonismo com relação à elaboração de leis que garantam, dentre outros direitos, o de acesso à informação, para se chegar a um patamar onde “[...] o Estado é desprovido da função de guardião da informação pública e que deve priorizar a aproximação do cidadão com essas informações” (BARROS, 2017, p. 77). Três anos depois publica-se a Lei nº 8.159/1992 que “[...] dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências” (BRASIL, 1991, Não paginado) e, mais vinte anos depois, a Lei nº 12.527/2011, que somente “[...] se tornou possível devido ao processo de redemocratização pós-ditadura militar [...]” (BARROS, 2017, p. 80), regulando o acesso a informações previsto nos artigos da Constituição anteriormente citados. Essa trajetória jurídica de omissão é sintetizada de forma muito clara na fala de Batista (2012, p. 214-215):

No entanto, desde a promulgação da CF/88, tem havido pouca contribuição, em termos de atos normativos, para a disciplina e a legitimação do direito de acesso à informação pública. Com a promulgação da Lei 8.159, de 1991 (BRASIL, 1991), que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, foi pretendida a regulamentação do dispositivo constitucional sobre o direito à informação. Porém [...] o artigo 21 dessa lei remete à garantia do direito à informação para eventuais dispositivos legais no âmbito estadual e municipal. Essa lei não alterou a situação, já que as constituições estaduais e as leis orgânicas municipais tendem a reproduzir os termos da CF/88

Dito isso, a presente pesquisa apresentará, inicialmente, os dispositivos jurídicos existentes no Brasil sobre o direito de acesso à informação a partir da Constituição de 1988 e, posteriormente, os trâmites legislativos para a promulgação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

1.1. Problematização

Diante das considerações anteriores, a principal questão que norteia essa pesquisa é: como ocorreu o processo legislativo no Congresso Nacional do Brasil que resultou no projeto e aprovação da lei de acesso à informação, a LAI?

1.2. Justificativa

A Revolução Francesa em 1789 e a consequente criação do primeiro Arquivo Nacional podem ser considerados marcos para o avanço do direito à informação, em particular no que diz respeito aos arquivos, posto que a partir de então o acesso aos documentos deixaram de ser privilégio de alguns poucos.

Nesse sentido, Batista (2010) aponta que, aos poucos, diversos organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a cultura (UNESCO), Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização dos Estados Americanos (OEA) dentre outras foram pautando a questão como uma questão de direito humano fundamental. Frente a esse movimento, vários países ao redor do mundo começaram a criar seus próprios mecanismos legais para reconhecer a questão, de modo especial, as eminentes leis de acesso à informação. Sezinando (2016) e Santos, Fernández Molina e Guimarães (2017) realizaram um breve retrospecto histórico e apontaram o surgimento das legislações de acesso em diferentes países: Estados Unidos (1966), Colômbia (1988), México e Peru (2002), Argentina (2003), Equador (2004), Uruguai (2008), Brasil (2011) e Espanha (2013). Evidentemente esses países citados não são os únicos a possuírem legislações de acesso. Ao fazer uma breve consulta ao sítio da organização internacional *Global Right to Information*¹, que tem como um dos seus objetivos fornecer indicadores mundiais sobre direito à informação, percebe-se que, atualmente, existem, no mínimo, cento e dez países com suas próprias leis de acesso à informação, ainda que esses países não tenham adotada essa mesma nomenclatura em suas legislações.

Frente a todo esse contexto, fica notório que o direito à informação é uma questão de interesse global, e o Brasil, atualmente como um Estado democrático de direito, não poderia se posicionar passivamente em relação ao tema. Portanto, a partir da

¹ Disponível em: <<http://www.rti-rating.org/>>. Acesso em: 21 jun. 2018.

Constituição Federal de 1988, passou a legislar sobre o assunto, inserindo-o no rol de direitos e garantias individuais. Posteriormente sancionou algumas normas jurídicas sobre o tema sem, contudo, conseguir regulá-lo eficazmente. Foi somente em 2011, com a sanção da Lei nº 12.527, que o país conseguiu, finalmente, legislar de forma efetiva sobre a questão. Ora, considerando a magnitude do tema aqui referenciado e a grandiosidade da lei sancionada em 2011, é relevante investigar o posicionamento e a ideologia adotada pelos legisladores durante a elaboração desse ordenamento jurídico de tamanha relevância para a sociedade brasileira.

Assim sendo, o presente estudo irá enriquecer a bibliografia da Ciência da Informação acerca do direito fundamental de acesso à informação e, de maneira mais específica, sobre a Lei de Acesso à Informação, posto que apresenta uma abordagem ainda não estudada pelos teóricos da referida área do conhecimento.

1.3. Objetivos

Objetivo geral

Apresentar e sistematizar os trâmites no Congresso Nacional que resultaram na aprovação da Lei de acesso à informação e analisar os seus principais aspectos quanto aos avanços na garantia do direito de acesso à informação pública.

Objetivos específicos

- Sistematizar a tramitação do Projeto de lei 219/2003 (e apensados) na Câmara dos Deputados, incluindo os discursos e debates parlamentares originados dele;
- Sistematizar a tramitação do Projeto de Lei da Câmara nº 41/2010 no Senado Federal;
- Elaborar quadros comparativos, apresentando como o tema foi evoluindo ao longo do processo legislativo.

1.4. Metodologia da pesquisa

Para se cumprir os pressupostos da pesquisa, a investigação utilizar-se-á de uma abordagem do tipo qualitativa, a qual preocupa-se “[...] com aspectos da realidade que

não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais. (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 32).

Quanto aos objetivos, a pesquisa será dividida em exploratória (que possibilitará a proximidade do pesquisador com o objeto de estudo, explorando aspectos ainda não estudados pela literatura pesquisada), descritiva (onde serão realizados levantamentos e feitas análises dos dados colhidos) e analítica/explicativa (a partir da realização de interpretações dos dados colhidos).

Quanto aos procedimentos metodológicos, a pesquisa será baseada em revisão bibliográfica, a partir da utilização de referenciais teóricos (artigos, monografias, dissertações, teses, capítulos de livros, anais de eventos) na temática estudada, e histórico-documental, a partir do levantamento, nos arquivos do Congresso Nacional, dos documentos que dizem à Lei de Acesso à Informação. De maneira mais detalhada, utilizaremos, inicialmente, o anteprojeto de lei elaborado no âmbito da Controladoria-Geral da União (CGU) a partir de 2003 e enviado ao Congresso Nacional pelo ex-presidente Lula em 2009, depois, os arquivos da Câmara dos Deputados produzidos em torno do Projeto de lei nº 219/2003 e de todos os outros apensados a ele, assim como os documentos produzidos pela comissão especial criada para apreciar a matéria, e, por fim, os arquivos do Senado Federal acerca da tramitação do Projeto de lei da Câmara nº 41/2010.

Por fim, ressalta-se que estabelecemos como marcos temporais desta pesquisa o ano de 1988 (quando da promulgação da Constituição da República) até 2011 (quando da promulgação da Lei de Acesso à Informação).

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1. O direito de acesso à informação sob a ótica da Ciência da Informação

Os estudos acerca do direito de acesso à informação, numa perspectiva mundial, datam ainda dos séculos passados. Para se ter uma noção mais exata do contexto histórico em que o assunto começa a ser tratado, Sezinando (2016, p. 42-43) destaca que

[...] O início norteador do processo de construção do direito à informação deu-se a partir da Revolução Francesa [...] que propiciou a criação do primeiro Arquivo Nacional e estabeleceu a noção do arquivo como uma instituição a serviço de toda a sociedade e não apenas a uma determinada parcela, nesse caso, as monarquias francesas. [...] Em seguida, um dos marcos mais relevantes foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos e dos Cidadãos, de 1789, também em decorrência da Revolução Francesa.

Já partindo de uma perspectiva mais recente, Costa e Fraiz (1989) apontam que a partir de 1950 diversos fatores pressionaram ainda mais a abertura dos arquivos à sociedade, fazendo com que o direito fundamental de acesso à informação começasse a ficar ainda mais em evidência.

O desenvolvimento científico e tecnológico, o progresso das pesquisas históricas, a utilização dos métodos quantitativos em pesquisa, o aparecimento de diversos meios de reprodução e, finalmente, a informática são fatores que influíram decisivamente na abertura dos arquivos ao público, a partir da década de 1950 (COSTA; FRAIZ, 1989, p. 64)

Contudo, consideraremos aqui a Revolução Francesa e a Declaração Universal dos Direitos Humanos e dos Cidadãos, ambas datadas de 1789, como os dois marcos iniciais na construção do direito de acesso à informação no mundo, como dito anteriormente. Assim sendo, evidencia-se o fato de que o Estado brasileiro teve um atraso secular até positivizar o direito de acesso à informação: quase duzentos anos, se considerarmos que somente em 1988 a Constituição Federal iria garantir o direito de acesso, regulamentado mais de vinte anos depois pela LAI. Esse atraso é reiterado por Sezinando ao apontar que “[...] o Brasil foi o 90º país a adotar essa lei” (SEZINANDO, 2016, p. 44). Na mesma direção, autores como Santos, Fernández Molina e Guimarães (2017, p. 50) destacam que:

Em 1966, foi aprovado, nos Estados Unidos, o *Freedom of Information Act* (Lei da Liberdade de Informação) que passou a garantir o acesso a grande parte dos documentos oficiais produzidos pelo Estado. Na América Latina, a Colômbia foi o primeiro país a garantir legalmente o acesso aos documentos oficiais, em 1988 e, em 2002, o México criou uma lei que previa mecanismos ágeis de acesso, supervisionados por órgãos independentes, tornando-se referência nesse tipo de legislação

Ainda no que diz respeito à positivação jurídica do direito de acesso à informação, Lima et al (2012 apud Mendel, 2009), apontam que

[...] há uma verdadeira “onda” de legislações de direito à informação e, nos últimos quinze anos, várias dessas leis foram aprovadas em países de todas as regiões do mundo, enquanto um número considerável de outros países assumiu o compromisso de adotar leis de direito à informação [...]. Em 1990 só 13 países adotavam leis de informação e em 2009 eram mais de 70. (LIMA et al, 2012, Não paginado, apud MENDEL, 2009).

E prosseguem afirmando que:

Quantitativamente, pelo menos, o direito à informação vem ganhando terreno nas legislações nacionais uma tendência global muito expressiva na intenção de adotar legislação sobre direito à informação. O imperativo crescente de se aprovar legislação sobre direito à informação seria um indício de fortalecimento da ideia de democracia, imposto como política da ONU via exigências para novos financiamentos (LIMA et al, 2012, Não paginado).

Frente a notável relevância que se tem o direito de acesso à informação nas sociedades democráticas, e considerando o escopo deste trabalho, é necessário que tenhamos um entendimento sobre o que é a informação pública para que possamos prosseguir. Nesse sentido, consideramos a definição dada por Batista (2010) como a mais adequada.

[...] informação pública é um bem público, tangível ou intangível, com forma de expressão gráfica, sonora e/ou iconográfica, que **consiste num patrimônio cultural de uso comum da sociedade e de propriedade das entidades/instituições públicas da administração centralizada, das autarquias e das fundações públicas. A informação pública pode ser produzida pela administração pública ou, simplesmente, estar em poder dela**, sem o status de sigilo para que esteja disponível ao interesse público/coletivo da sociedade. Quando acessível à sociedade, a informação pública tem o poder de afetar elementos do ambiente, reconfigurando a estrutura social (BATISTA, 2010, p. 40, grifo nosso)

Tomando a definição de Batista (2010) como ponto de partida, podemos fazer uma análise histórico-social para se compreender as circunstâncias nas quais o direito de acesso à informação passa ser entendido como essencial. Nesse sentido, Jardim (1999) nos aponta para a necessidade de, principalmente, uma mudança na postura do Estado em enxergar a sociedade a que serve:

A evolução dos conceitos democráticos, dos direitos e das liberdades [...] tem como uma das suas expressões o **direito à informação**. A informação adquire a relevância jurídica de que carecia porque suas qualidades e as condições nas quais deve dar-se sua circulação e posse repercutem diretamente na forma e alcance da participação da sociedade na tomada de decisões sobre assuntos que a afetam. Em outras palavras, essa relevância jurídica da informação se deve a que o **regime jurídico da informação**

converte-se em um aspecto essencial do exercício da soberania pela coletividade. (JARDIM, 1999, Não paginado, grifos do autor).

Frente a esses “conceitos democráticos” apontados por Jardim (1999), que pode ser traduzido em um Estado onde os cidadãos gozem de pleno direito de expressão, de pensamento e de comunicação, o direito de acesso à informação é uma necessidade irrenunciável. Nesse sentido, Lima et al (2012, Não paginado) afirmam que

O direito à informação não é mais visto como simples liberdade de externar pensamento, de expressar-se, mas sim como um direito fundamental de participação da sociedade, revestindo-se ou traduzindo-se em três camadas: no direito de informar (de veicular informação), no direito de ser informado (de receber informações) e de se informar (de recolher informações), consistindo desta forma, a base para a democracia

Considerando esse contexto social democrático no qual o direito de acesso à informação começa a receber cada vez mais visibilidade, Lima et al. (2012 apud REYES OLMEDO, 2006, p. 189-190) sintetizam que a criação das leis nacionais de acesso exige princípios jurídicos mínimos para que o princípio da transparência possa ser aplicado. São eles:

- a) Publicidade;
- b) Legitimação ativa ampla;
- c) Não expressão do motivo do requerimento;
- d) Especificidade da informação independentemente do suporte;
- e) Direito de receber cópias;
- f) Celeridade;
- g) Detalhamento das razões ou manifestações de denegação da informação;
- h) Recursos judiciais;
- i) Responsabilização administrativa ou penal;
- j) As exceções devem ser enunciadas.

Isto posto, pode-se inferir que a elaboração das legislações de acesso que tomem por base esses princípios serão mais eficazes em alinhar o Estado, que é o responsável pela custódia das informações, e os cidadãos, que são aqueles aos quais as legislações servem.

Portanto, percebe-se que a noção do direito de acesso à informação não é resultante, exclusivamente, da elaboração e promulgação formal de uma legislação de acesso, mas que decorre de uma mudança muito maior na “ideologia” do Estado, na

qual ele se vê diante da obrigação de comunicar e publicizar seus atos à sociedade civil, e, para tanto, precisa legislar sobre isso para que possa fazê-lo adequadamente. Dessa forma “[...] o direito à informação transforma, ao menos teoricamente, o território administrativo em território partilhado, em espaço de comunicação” (JARDIM, 1999, Não paginado).

Frente a tudo o que até aqui foi exposto acerca do direito de acesso à informação, fica claro que ele é uma temática notavelmente transversal e interdisciplinar. Assim sendo, pesquisadores de diversas áreas das ciências humanas e sociais estudam-no há muitos anos, tendo a aprovação da Lei de Acesso à Informação e a criação da Comissão Nacional da Verdade - curiosamente e não por acaso sancionadas no mesmo dia, 18 de novembro de 2011 - fomentado ainda mais os estudos em torno do tema nos últimos cinco anos (SEZINANDO, 2016). Nesse sentido, Guedes (2014, p. 62-63) observa que:

As questões de direito ao acesso à informação pública não podem se restringir a poucas perspectivas profissionais, como ao direito, à administração pública ou às ciências da comunicação. Deve-se salientar nesse cenário o papel dos bibliotecários, documentalistas, arquivistas e demais gestores de informação que, com o *know-how* de especialistas, poderão desempenhar papéis-chave nesse processo regulatório.

Partindo-se da assertiva de Barros e Rodrigues (2017, p. 292) de que “[...] o acesso à informação pode atuar como instrumento de controle social, de forma a não ocultar verdades e práticas circunscritas a determinados sujeitos, grupos e/ou instituições”, sendo, portanto, essencial às relações sociais democráticas, e considerando que a Ciência da Informação é um campo de natureza interdisciplinar e que vem se alinhando cada vez mais às ciências sociais (ARAÚJO, 2003), é de se imaginar que os teóricos dessa área do conhecimento estejam preocupados em estudar a temática. Essa preocupação é necessária devido ao fato de que ter ou não acesso às informações tem um impacto direto nos seus trabalhos, seja considerando no aspecto acadêmico/teórico, seja considerando o aspecto prático do exercício profissional, se pensarmos no dia-a-dia de trabalho dos campos do conhecimento que são correlatos à CI, tais como a Biblioteconomia, a Documentação e a Arquivologia.

Como já brevemente apontado, e que será tratado de maneira mais detalhada ao longo deste trabalho, o Estado brasileiro tem uma longa trajetória de positivação jurídica acerca do direito de acesso à informação, o qual estabelecemos como marco

principal a promulgação da CF/1988, apesar de outros autores apontarem que se “[...] encontra respaldo no ordenamento jurídico constitucional brasileiro pelo menos desde a Constituição de 1967 [...]” (SANTOS; FERNÁNDEZ MOLINA; GUIMARÃES, 2017, p, 54). Seja em 1967, seja em 1988, o fato é que [...] esse avanço político exige atenção e dedicação de acadêmicos, profissionais e especialistas que lidam diretamente com a informação, mais precisamente daqueles que se preocupam com a organização da informação (GUEDES, 2014, p. 62). Consubstanciando da visão do autor, Sezinando (2016) vai além, e aponta que também é de competência dos bibliotecários, arquivistas e gestores da informação atuarem ativamente nos processos de elaboração das normas jurídicas que, de alguma forma, dizem respeito às suas atuações enquanto profissionais.

O legislador é a autoridade competente para formular o instrumento jurídico, porém não necessariamente possui vasto conhecimento sobre as amplas necessidades do tema em pauta. Para tal, é relevante que os interessados se manifestem mediante os mecanismos dispostos, como em audiências públicas, com o envio de suas considerações e propostas e no monitoramento do processo legislativo, dos projetos de lei, das emendas (SEZINANDO, 2016, p. 47)

Diante às contribuições teóricas aqui expostas, percebe-se que há, de fato, uma preocupação dos teóricos da Ciência da Informação em compreender toda a temática que norteia e tangencia o direito de acesso à informação, inclusive em território nacional. Nota-se que essa preocupação tem crescido de forma exponencial nos últimos vinte anos, se considerarmos que a maioria dos trabalhos recuperados foram publicados a partir dos anos 2000. Assim sendo, pretendemos com este trabalho avançar na escrita sobre esta temática tão significativa, fazendo um estudo acerca do posicionamento jurídico do Estado brasileiro acerca do tema.

2.2. A Constituição Federal de 1988

“A lei maior brasileira registrou a mudança da sociedade brasileira. Seu escopo primeiro e mais importante: o homem. Chamei-a a Constituição Cidadã, porque no cidadão instituiu seu fim e sua esperança”

(Deputado Ulysses Guimarães, 1992)

Uma Constituição, de modo breve e resumido, é o conjunto de todas as normas que regem o Estado, regulando todo seu funcionamento. No meio jurídico, costuma ser chamada de Carta magna, já que é uma lei suprema, ou seja, nenhuma outra poderá ir de encontro a ela.

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em outubro de 1988, e que, portanto, completa, em 2018, trinta anos, é um dos maiores marcos brasileiros no que diz respeito à garantia de direitos fundamentais. A Carta detém esse título basicamente por dois principais motivos: o primeiro, por ter sido concebida em contexto de redemocratização do país, e o segundo, por ter demandado uma ampla participação dos cidadãos² durante todo o processo de estruturação, conforme apontado por Kinzo (2001):

[...] a Constituição representou um avanço significativo. Todos os mecanismos de uma **democracia representativa** foram garantidos, mesmo aqueles associados à democracia direta, como o plebiscito, o referendo e o direito da população de proposição de projeto de lei. Além disso, desconcentrou-se o poder em consequência do fortalecimento do poder do Legislativo, do Judiciário e dos níveis subnacionais de governo, bem como da total liberdade de organização partidária. Do âmbito social, a Carta de 1988 significou importantes avanços nos direitos trabalhistas, bem como nos padrões de proteção social sob um modelo mais igualitário e universalista. (KINZO, 2001, p. 8, grifo nosso).

Além disso, a Constituição de 1988, que é a 7ª Constituição do país, foi promulgada em substituição à Constituição de 1967, que, por sua vez, foi outorgada num contexto ditatorial, servindo, inclusive, tanto para substituir a Carta de 1946 (promulgada legalmente e em um contexto democrático) como para legitimar o regime.

Como já apontado anteriormente, o primeiro marco regulatório brasileiro no que tange o acesso à informação se deu em 1949 com o Decreto nº 27.583. Contudo, foi somente na CF/88, basicamente quarenta anos mais tarde, que “[...] o direito à informação adquiriu maior visibilidade” (SEZINANDO, 2016, p. 42). Ao todo, são três os dispositivos constitucionais que regulam o direito de acesso à informação, a saber:

Art. 5º, XXXIII: 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;

Art. 37, § 3º, II: A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: § 3º A lei disciplinará as formas de **participação do usuário na administração pública** direta e indireta, regulando especialmente: II - o **acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo**, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

² Para se obter mais detalhes acerca das emendas populares, consultar a base de dados histórica SAIC (Sugestões da população para a Assembleia Nacional Constituinte de 1988), disponível no portal do Senado Federal em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/baseshist/bh.asp>>

Art. 216, § 2º. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: Cabem à administração pública, na forma da lei, a **gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.** (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Partindo da análise literal dos textos constitucionais, percebe-se que as informações a que se referem são sempre relativas aos atos praticados pela administração pública, representada por seus diversos órgãos dos três poderes, sejam em nível federal, estadual, municipal ou distrital. Contudo, ao perpassar essa análise literal e fazê-la com olhar mais social, Reis (2014) afirma que:

[...] reflete o princípio republicano de que o governo deve servir ao povo; define a informação como oxigênio da democracia; promove a ação política do cidadão; fomenta o combate à corrupção e aos atos ilícitos do governo; atribui uma obrigação aos Estados de assegurar que o povo obtenha informações sobre direitos humanos, entre outros sentidos (REIS, 2014, p. 48)

Contudo, apesar de o texto constitucional ter trazido uma inovação, sua redação reflete um cenário amplo e não muito claro acerca de como seria, efetivamente, dado o acesso às informações públicas de interesse coletivo, tanto que os três artigos supracitados contam com outras normas jurídicas que os regulamenta. Acerca dessa lacuna da lei³, Barros (2017) aponta que “[...] é surpreendente que o país tenha assegurado o direito de informação na sua CF/1988, embora possua uma série de declarações e celebrou pactos em âmbito internacional sobre a questão, mas somente no ano de 2011 promulgou a sua LAI” (BARROS, 2017, p. 80).

2.3. Normas infraconstitucionais de acesso à informação

Considerando as lacunas deixadas pela Constituição, a partir de então, o governo federal, representado nas figuras dos poderes legislativo e executivo, criou alguns instrumentos normativos que tratavam ou do sigilo ou da divulgação de documentos públicos, sinteticamente apresentada no quadro a seguir.

³ Terminologia utilizada no Direito para referir-se à inexistência de ordenamento jurídico aplicável a um caso concreto.

NORMA JURÍDICA	EMENTA	CONTEÚDO PRINCIPAL
Lei 8.159/1991	Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências.	Assegura a todos o direito de acesso pleno a quaisquer documentos públicos, com exceção dos papéis de caráter sigiloso.
Lei 9.051/1995	Dispõe sobre a expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações	Define os prazos máximos para emissão de certidões requeridas em órgãos da administração pública
Decreto 2.134/1997	Regulamenta o art. 23 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles, e dá outras providências.	Fixou as categorias de sigilos a serem obedecidas pelos órgãos públicos na classificação dos documentos por eles produzidos.
Lei 9.507/1997	Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do <i>habeas data</i> .	Regula o direito de acesso a informação existente em registro ou banco de dados de caráter público e o procedimento do <i>habeas data</i>
Decreto 2.910/1998	Estabelece normas para a salvaguarda de documentos, materiais, áreas, comunicações e sistemas de informação de natureza sigilosa, e dá outras providências.	Normatiza o tratamento a ser dado aos diferentes documentos da administração pública de caráter sigiloso.
Decreto 2.942/1999	Regulamenta os arts. 7º, 11 e 16 da Lei nº 8.159	Regulamenta alguns artigos da Lei 8.159, que trata sobre a política nacional de arquivos públicos e privados.
Decreto 3.505/2000	Institui a Política de Segurança da Informação nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.	Institui a política de segurança da informação (dados informatizados)
Decreto 4.073/2002	Regulamenta os arts. 7º, 11 e 16 da Lei nº 8.159	Dispõe sobre o CONARQ (Conselho Nacional de Arquivos) e o SINAR (Sistema Nacional de Arquivos).
Decreto 4.553/2002	Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências.	Revoga o Decreto 2.134/1997 e determinava a possibilidade não mais existente de sigilo eterno
Medida Provisória 228/2004	Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição e dá outras providências	Retoma os prazos de acesso da Lei de Arquivos n. 8.159, de janeiro de 1991. Reforça o papel da Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas.
Decreto 5.301/2004	Regulamenta o disposto na Medida Provisória nº 228, de 9 de dezembro de 2004.	Regulamenta o acesso aos documentos públicos, ressalvadas os de sigilo para segurança da sociedade e do Estado.

Quadro 1 Leis e decretos posteriores à CF de 1988

Fonte: Rodrigues (2011) e Controladoria-Geral da União (2012), com adaptações.

O que se pode perceber a partir da análise das legislações constantes no quadro acima é que nenhuma delas foi capaz de sintetizar e de dar diretrizes específicas para o cumprimento do que foi posto nos dispositivos constitucionais da Carta de 1988. Contudo, Reis (2014) destaca que:

Embora ainda não fossem normas que compreendessem a informação como um bem público, tampouco o direito de acesso como um direito coletivo, tais normas garantiam, em certa medida, o direito fundamental ao acesso já

previsto na Constituição Federal, informando certo movimento do Estado no sentido da construção da transparência” (REIS, 2014, p. 54).

Frente a esse movimento do Estado com intenção de estabelecer a publicidade e transparência na administração pública é que se deu início, ainda em 2003, os trabalhos em torno da sistematização de uma norma jurídica que regulasse o direito de acesso à informação de forma unitária e sistemática, a qual será estudada na sequência.

2.4. Lei nº 12.527/2011: a Lei de Acesso à Informação

[...]. Acho que esta Casa, nesta noite, vota uma das legislações mais importantes da história deste país. [...] Nós estamos falando em alguma coisa proibida, alguma coisa que muda a história da nossa sociedade, que diz dos nossos princípios e dos nossos costumes [...]. Vejam agora esta lei, a Lei do acesso à informação pública [...] é um gesto de amor à democracia, é um respeito à liberdade de informação [...]. Nós estamos, hoje, avançando de forma muito definitiva para o avanço da nossa democracia [...]

(Deputado Mendes Ribeiro Filho, 2010).

A Lei 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação (LAI), é o dispositivo jurídico brasileiro mais completo no que diz respeito à regulamentação do direito da sociedade civil em obter acesso às informações acerca dos atos praticados pela administração pública, posta como o “[...] resultado de um processo marcado pela negação de acesso a arquivos públicos, como foi o caso da Guerrilha do Araguaia, valorização da cultura do segredo, abuso de poder e relações entre público e privado no Brasil” (LIMA et al. 2012, p. 204-205). Contudo, sabe-se que tal legislação foi promulgada em território nacional tardiamente, se comparado à outras nações. Nesse sentido, Sezinando (2016, p. 43-44) aponta que:

O acesso já previsto pela Carta Magna é citado novamente [a partir de Lei nº 8.159/1991 e posteriores], porém não é especificado nem tampouco são mencionados os subsídios para tal. Desde a Constituição de 1988 se passaram vinte e três anos para que fosse aprovada uma lei que tratasse diretamente do direito de acesso às informações públicas no país [...]

É sabido, como já explanado no decorrer deste trabalho, que o direito de acesso à informação em território pátrio passou por uma série de avanços e retrocessos até se pautar da maneira como está atualmente, o que é muito bem ratificado nas palavras de Barros (2017, p. 78) quando esta afirma que:

[...] o marco regulatório do direito à informação no Brasil é a LAI, a qual concebemos sob um olhar plural: jurídico, social, político e histórico. Ela é um mecanismo positivado de diálogo entre a Administração Pública e a sociedade, que pode possibilitar a participação democrática. Ela fortalece o direito humano do cidadão de buscar informação, de ser informado e de informar com vistas (entre outras finalidades) a efetivar o direito à verdade e à memória.

Em anuência com Barros (2017) e Sezinando (2016), Almeida Filho (2016) aponta ainda que “para uma democracia avançar, é fundamental o exercício do direito de acesso à informação como ferramenta de vigilância, transparência e exercício efetivo do cidadão na busca por um país mais justo e desenvolvido”. Diante disso, o autor segue explicando que “[...] uma nação que negligencia tal direito permite o enfraquecimento da democracia [...]”, premissa básica do Estado Democrático de Direito. (ALMEIDA FILHO, 2016, p. 42). Concebendo o direito de acesso à informação como um direito fundamental, até mesmo pelo fato de estar presente na CF/88 no capítulo referente aos direitos e garantias individuais, é que o Estado brasileiro se viu frente à necessidade de legislar de maneira mais incisiva sobre o tema, inclusive sob pressões internas e externas.

Apesar de existir um considerável lapso temporal entre a CF/88 e a Lei nº 12.527/2011 (ao todo, vinte e três anos), o legislativo brasileiro começou a tratar sobre a matéria ainda em 2003. Podemos citar, para efeitos de contextualização, alguns projetos de lei apresentados por parlamentares a partir de 2003.

PROJETO DE LEI	AUTOR	EMENTA
PL 219/2003	Deputado Reginaldo Lopes (PT/MG)	Regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, dispondo sobre prestação de informações detidas pelos órgãos da Administração Pública.
PL 1.924/2007	Deputado Chico Alencar (PSOL/RJ)	Dispõe sobre o acesso a documentos sigilosos, cria a Comissão de Sistematização e Análise de Informações Sigilosas, altera dispositivos das Leis nº 8.159, de 1991 e 11.111, de 2005, e dá outras providências.
PL 1.019/2007	Deputado Celso Russomano (PP/SP)	Dispõe sobre a aplicação do disposto no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, e dá outras providências.
PL 4.611/2009	Deputado Ciro Pedrosa (PV/MG)	Acrescenta o inciso XXIV ao art. 1º do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, que "dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências

Quadro 2 Projetos de lei encaminhados à Câmara dos Deputados a partir de 2003

Contudo, ainda em 2003, o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, resultante do Seminário de Direito de Acesso à Informação Pública, organizado pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI), realizou seu primeiro seminário internacional, cujo principal objetivo foi de “[...] congregar várias organizações da sociedade civil apertadas em defesa do direito à informação pública e da gestão documental pelos governos em todas as esferas, com vistas a promover o acesso à informação e a preservar o patrimônio documental” (BARROS, 2017, p. 109). A partir da realização do fórum, ficou ainda mais latente a necessidade de o Brasil legislar acerca do direito de acesso à informação, considerando, inclusive, que diversos outros países do mundo já haviam consolidado suas Leis de Acesso à Informação, ainda que não necessariamente sob idêntica denominação (REIS, 2014; BARROS, 2017).

Já no mês de dezembro do mesmo ano, o ex-presidente Lula instituiu, por meio do Decreto nº 4.923/2003, o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC), vinculado à Controladoria-Geral da União (CGU), que teve como principal finalidade, de acordo com seu art. 1º, “[...] sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da administração pública, e estratégias de combate à corrupção e à impunidade” (BRASIL, 2003a, não paginado). O Conselho, a partir de então, passou a trabalhar com vistas a elaborar propostas para a futura LAI, tendo apresentado, em setembro de 2005, em sua 4ª reunião, a primeira minuta do anteprojeto de lei, na qual considerava

[...] necessária a revisão dos marcos normativos sobre a matéria, com a elaboração de lei geral que tenha **como inspiração fundamental o direito de acesso a documentos e informações detidos pela Administração Pública, de modo a disciplinar sistematicamente os mecanismos de garantia do direito fundamental de acesso**, constitucionalmente previsto (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2005, p. 3-4, grifo nosso)

Reis (2014) e Barros (2017) apontam que os trabalhos em torno do anteprojeto para a LAI no âmbito do CTPCC perduraram por mais quatro anos, mais especificamente até a 10ª reunião do Conselho, ocorrida em março de 2009, na qual representantes de diversos órgãos e entidades brasileiras⁴ discutiram, discursaram e elaboraram o texto final do anteprojeto. Em 05 de maio de 2009, o grupo que elaborou o

⁴ Sinteticamente, a reunião contou com a presença de representantes dos seguintes órgãos e entidades: Tribunal de Contas da União, Associação Brasileira de Organizações não Governamentais, Comissão de Ética Pública, Instituto Ethos, Ordem dos Advogados do Brasil, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, Comissão de Ética Pública, Transparência Brasil, Casa Civil da Presidência da República, Secretaria Executiva do CTPCC, Ministério da Fazenda, Advocacia-Geral da União e outros.

anteprojeto o enviou à Presidência da República por meio da Exposição de Motivos Interministerial nº 00007 (EMI/00007), acompanhada de vinte e cinco razões que justificavam a relevância do anteprojeto anexado. Dentre as razões apontadas pelo grupo, algumas valem ser ressaltadas:

3. Sobre a matéria, cumpre ressaltar que o direito de acesso garantido aos cidadãos nos termos da Constituição da República **carece de regulamentação unitária e sistemática**, que assegure, efetivamente, o acesso amplo a informações e documentos produzidos pela Administração Pública;
4. A proposta criar mecanismos claros e efetivos para garantir o acesso a informação pública, e, ao mesmo tempo, **estabelece critérios para proteção das informações pessoais e sigilosas**, assim compreendidas **apenas aquelas imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado**;
5. Em 2008, a [...] UNESCO divulgou relatório que demonstra que em 1990, apenas treze países haviam regulamentado o direito de acesso à informação. Atualmente, **mais de 70 países já adotaram essa legislação**, enquanto dezenas de outros encontram-se em adiantado processo para sua elaboração;
6. A garantia do direito de acesso a informações públicas **como regra geral** é um dos grandes mecanismos da consolidação dos regimes democráticos. O acesso à informação pública, além de **indispensável ao exercício da cidadania**, constitui um dos mais fortes instrumentos de combate à corrupção;
8. A restrição do acesso somente será permitida em caso de informações pessoais ou imprescindíveis à segurança do Estado, caso em que a restrição será imposta por meio de classificação da informação como sigilosa, mediante decisão devidamente fundamentada e a **adoção do critério menos restritivo possível** para a definição do grau de sigilo que lhe será atribuído (BRASIL, 2009a, grifo nosso).

Frente à sucinta seleção de razões extraídas da EMI/00007, percebe-se que “[...] o espírito da proposta era o de elaborar uma norma de acesso à informação em que a transparência fosse a regra e o sigilo, a exceção” (REIS, 2014, p. 54). Com o texto em mãos, o ex-presidente Lula o encaminhou, no dia 13 de maio de 2009, por meio da mensagem nº 316, ao Congresso Nacional, que foi recebido pela Câmara dos Deputados sob a denominação de PL nº 5.228/2009⁵.

Ao ingressar na Câmara, foi criada uma Comissão Especial para apreciar a matéria [...]. Nesse espaço destinado ao debate, a Casa promoveu audiências públicas com a sociedade civil, juristas e representantes da imprensa para discutir o PL. Na Câmara, o projeto tinha caráter de urgência – forma de tramitação que dispensa determinadas exigências regimentais para ser incluída, na Ordem do dia, na frente de outras (REIS, 2014, p. 55)

⁵ Para acompanhar a tramitação do PL 5.228/2009 na íntegra, acesse-o no portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=434566>>

3. A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: ANÁLISE DA TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA

3.1. Tramitação na Câmara dos Deputados

O processo de elaboração da atual Lei de Acesso à Informação iniciou-se em 2003, quando o deputado Reginaldo Lopes (PT/MG) apresentou à Câmara o Projeto de lei nº 219/2003⁶, que pretendia regulamentar o art. 5º inciso XXXIII da CF. Na Casa, o projeto foi entregue a duas comissões: à Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP) e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), sendo que ambas deram parecer favorável à tramitação da matéria por sua constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa.

Após a aprovação pelas duas comissões supracitadas, o PL foi encaminhado à Mesa Diretora da Câmara em fevereiro de 2005. Contudo, a tramitação do projeto ficou parada por quase quatro anos, tendo um novo trâmite somente em maio de 2007, quando foi solicitada a apensação⁷ do PL nº 1.019/2007⁸, do Deputado Celso Russomano (PRB-SP). Dois anos depois, em maio de 2009, solicitou-se a apensação do PL 1.924/2007⁹, do deputado Chico Alencar (PSOL-RJ) e do PL 5.228/2009¹⁰, do poder Executivo, que foi elaborado no âmbito da CGU e enviado ao Congresso Nacional por meio do ex-presidente Lula. Por fim, em agosto de 2009, o deputado Reginaldo Lopes, autor do PL 219/2003, encaminhou um requerimento à Mesa da Câmara dos Deputados solicitando providências para a instalação da comissão especial destinada a proferir o parecer ao projeto de sua autoria.

A partir do requerimento enviado pelo deputado, o então Presidente da Câmara, à época o Deputado Michel Temer (PMDB-SP), constituiu a comissão especial para apreciar a matéria, composta por vinte e sete deputados e seus respectivos suplentes, assim como designou o relator do projeto, Deputado Mendes Ribeiro Filho (PMDB-

⁶ Para consulta-lo na íntegra, acesso o portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=115054&filename=PL+219/2003>

⁷ Refere-se à tramitação de dois ou mais projetos de lei em conjunto, quando as propostas são semelhantes. Nesses casos, os projetos semelhantes são apensados ao projeto mais antigo na Casa.

⁸ Para consulta-lo na íntegra, acesso o portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=350981>>

⁹ Para consulta-lo na íntegra, acesso o portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=365367>>

¹⁰ Para consulta-lo na íntegra, acesso o portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=656530&filename=PL+5228/2009>

RS). A partir de então, o relator iniciou os despachos de requerimentos, nos quais convidou representantes de diversas instituições públicas e associações profissionais a participarem de audiências públicas, onde iria-se discutir e aperfeiçoar o projeto de lei.

A primeira reunião da comissão especial ocorreu no dia 27 de agosto de 2009, na qual somente foi designado o Presidente da comissão, Deputado José Genoíno (PT-SP). Vale ressaltar que a redação levada à discussão na comissão especial não foi somente a do PL 219/2003, já que todos os outros projetos de lei citados anteriormente foram apensados a ele, em especial o de autoria do poder executivo (PL 5.228/2009).

No quadro que segue, faremos uma seleção das principais reuniões da comissão especial (ao todo foram treze) e, posteriormente, uma breve descrição dos pontos mais relevantes discutidos nas mesmas.

DATA	PRINCÍPIOS DEFENDIDOS E ATORES ENVOLVIDOS	DELIBERAÇÕES
10/09/2009	Votação de cinco requerimentos para as seguintes atividades: a) Audiências públicas: formalização de convite dos representantes dos órgãos citados anteriormente para a realização das audiências públicas; b) Cooperação internacional: realizar contato, via secretaria da comissão, com a embaixada do Chile no Brasil e com a embaixada do Brasil no Chile para organizar uma viagem dos parlamentares na qual possam discutir a Lei de acesso informação implementada do país	Aprovadas
16/09/2009	Atores da sociedade civil organizada envolvidos: a) Associação Nacional de Procuradores da República (Eugênia Gonzaga); b) Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (José Carlos Consenzo); c) Associação dos Magistrados do Distrito Federal (Aiston Henrique de Souza). Princípios defendidos: a) importância do debate e irrelevância do sigilo eterno das informações; b) necessidade do devido cumprimento do princípio da publicidade; c) importância que a aprovação de um projeto como esse teria para a construção da democracia, que permitiria, por exemplo, a abertura de documentos do período da ditadura.	Discussão de ideias. Não houve deliberação.
23/09/2009	Atores da sociedade civil organizada envolvidos: a) Associação Nacional de Jornais (Paulo Tonet Camargo); b) Vice-presidente da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Fernando Rodrigues); c) Associação Brasileira de Imprensa (Tarcísio Holanda). Princípios defendidos: a) a restrição de acesso à informação é muito mais recorrente nos estados e municípios, devendo a futura LAI se preocupar com isso; b) apesar de ainda não existir a lei de acesso, o direito de acesso já existe desde a CF/88, e que isso deveria ser respeitado; c) falha do texto em definir os regramentos para se obter acesso à informação no âmbito dos poderes legislativo e judiciário; d) uso da rede mundial de computadores poderia ser muito maior; e) a defesa do anonimato ao se solicitar informações ao governo, assim como a não necessidade de redigir justificativas para obtê-las; f) possibilidade de se colocar nos órgãos públicos terminais de consulta, nos quais os cidadãos que não tenham acesso à internet possam eles próprios fazerem suas pesquisas; g) crítica incisiva ao sigilo eterno, que poderia ocorrer devido às reclassificações <i>ad aeternum</i> possibilitadas pela originalidade do PL 5.228/2009; h) necessidade de campanhas públicas e treinamentos dos servidores públicos entre o período de aprovação da lei e de sua vigência.	Discussão de ideias. Não houve deliberação.

30/09/2009	<p>Atores institucionais envolvidos: a) Ministro de Estado do Controle e da Transparência da CGU (Jorge Hage Sobrinho); b) Subchefe para Assuntos Jurídicos da Casa Civil (Beto Ferreira Martins Vasconcelos); c) Secretário de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (Pedro Vieira Abramovay); d) Assessor da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (Pedro Pontual);</p> <p>Atores da sociedade civil organizada: ONG Artigo 19 (Mila Molina); f) Portal Transparência Brasil (Fabiano Angélico).</p> <p>Princípios defendidos: a) problematização do fato de somente a última parte do inciso XXXIII art. 5º da CF/88 já ter sido regulamentado (que trata sobre as informações sob sigilo); b) necessidade do uso do critério de restrição mínima; c) extremo rigor nas prorrogações dos documentos sigilosos, assim como das autoridades competentes para fazê-lo; d) ampliação dos direitos e garantias dos cidadãos e restrição do poder do Estado em ocultar informações; e) pensar maneiras de se precaver da burocracia/resistência estatal em disponibilizar as informações, em especial nos estados e municípios, já que não participaram das audiências públicas promovidas pela Câmara; f) problematização do sistema recursal estabelecida pelo PL 5.228, que até o momento, era de competência exclusiva do poder executivo na figura da CGU; g) necessidade de sistemática especificação dos tipos de documentos e dos assuntos que seriam alvo de qualquer tipo de sigilo; h) cumprimento do Brasil com as legislações internacionais de direitos humanos após a aprovação da lei, posto que é uma questão de direitos humanos já discutida.</p>	Discussão de ideias. Não houve deliberação.
14/10/2009	<p>Atores institucionais envolvidos: a) Diretor Geral do Arquivo Nacional e Presidente do Conselho Nacional de Arquivos (Jaime Antunes da Silva); Atores da sociedade civil organizada: b) Diretor Executivo do Portal Transparência Brasil (Cláudio Weber Abramo); c) Coordenadora do Escritório no Brasil da ONG Artigo 19 (Paula Martins); Atores internacionais: d) Coordenador da Área Programática de Comunicação e Informação da UNESCO (Guilherme Canela); Atores acadêmicos: e) Professor do Departamento de Comunicação da UnB (Dr. Fernando Oliveira Paulino).</p> <p>Princípios defendidos: a) questão da visibilidade e da transparência do Estado constante nos projetos de lei, sendo vital para o regime democrático; b) abertura das informações gerenciais do Estado; c) possibilidade de abertura dos acervos do passado, dando chance do país conhecer seus antepassados, em especial nos períodos de regime de exceção e de ditadura; d) necessidade de se estender a lei a todos os entes públicos federados; e) necessidade de apontar as entidades classificadoras em todos os outros poderes, já que o projeto de lei somente dita sobre o executivo federal; f) realização de treinamento dos funcionários da administração pública para atender as demandas das instituições arquivísticas; g) sobre a declaração de sigilo, o projeto de lei não prevê nenhum tipo de justificativa para tal, apontado isso como um grande problema (em especial no âmbito estadual e municipais); h) crítica ao poder judiciário e ao Ministério Público, por serem órgãos de extrema dificuldade em obter informações; i) o acesso à informação é substancial para a questão econômica do Estado; j) a importância do direito de acesso à informação para a sociedade democrática em todo o mundo; k) apontamento de que o Brasil era um dos poucos países que ainda não havia reconhecido o direito de acesso com uma lei específica; l) falta de definição explícita da abrangência da lei; m) o ideal seria a maioria das informações estarem públicas, onde os cidadãos devem requisitar o acesso em poucas situações; n) a lei de acesso à informação deve ter primazia sobre qualquer lei de confidencialidade; o) criação de um órgão específico para a promoção do direito de acesso à informação pública; p) apontamento de que o segredo leva à corrupção, e por isso se faz necessária a aprovação da lei de acesso; q) importância de se estender a lei às organizações que recebem financiamento público em qualquer circunstância.</p>	Discussão de ideias. Não houve deliberação.

18/11/2009	Reunião interna para que o relator do PL, Deputado Mendes Ribeiro, apresente o pré-relatório de seu parecer. Princípios defendidos: após as audiências públicas, salientou como sendo os principais pontos: a) apontou que não viu necessidade de um órgão específico para o tratamento da Lei de Acesso à Informação; b) fim do sigilo eterno como ponto máximo da lei; c) sobre o prazo de vigência da lei, propõe que sejam 180 dias em detrimento de 120; d) envio do pré-relatório aos membros da comissão e a todos que participaram da audiência pública, dando o prazo de uma semana para apresentação de propostas.	Apresentação do pré-relatório e dos principais pontos levantados durante as audiências públicas
09/12/2009	Apresentação do parecer do relator. Aponta que ficou claro o anseio da sociedade pela lei que garanta o direito de acesso à informação e que o PL 5.228 avançou muito nesse sentido. Ressalta os principais pontos de preocupação que ficaram claros após as audiências públicas: possibilidade de prorrogações ilimitadas de sigilo pelo texto original do PL 5.228, o que tentou-se resolver com a possibilidade de uma única prorrogação; atuação independente do órgão revisor (CGU); inclusão das entidades privadas sem fins lucrativos e que recebem dinheiro público no rol de organizações que devam dar acesso à informação; aponta que a realidade brasileira não comporta um órgão central como entidade revisora. O parecer é aprovado pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, adequação financeira e orçamentário do PL 219/2003 e de todos a ele apensados.	Aprovada
24/02/2010	Votação e aprovação do projeto por unanimidade ¹¹	Aprovada

Quadro 3 Reuniões da comissão especial

Após a última reunião apresentada no quadro 3, o parecer, o relatório legislativo, o voto do relator e o texto substitutivo adotado pela comissão especial foi publicado no Diário da Câmara dos Deputados¹² e os líderes do projeto apresentaram um requerimento solicitando caráter de urgência para a apreciação da matéria em plenário.

No dia 13/04/2010 ocorre a primeira sessão de discussão da matéria em plenário. As contribuições e as falas dos deputados (as) refletem o caráter democrático que estava em discussão naquele momento. Assim sendo, é importante trazer alguns discursos eminentes proferidos na referida sessão.

Principais aspectos dos discursos no Plenário da Câmara dos Deputados

Na Sessão deliberativa de 13 de abril de 2010 foram apreciados e votados o PL 219/2003 e apensados (PLs nº 1.019/2007, nº 1.924/2007, nº 4.611/2009 e nº 5.228/2009) e, nesta seção, iremos apresentar os principais discursos:

¹¹ Íntegra do texto do projeto de lei aprovado pela comissão especial, disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD02MAR2010.pdf#page=357>>. O texto encontra-se a partir da página 05385 do documento original, que corresponde à página 373 do PDF.

¹² Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD02MAR2010.pdf#page=357>>. O texto encontra-se a partir da página 05385 do documento original, que corresponde à página 373 do PDF.

DEPUTADO/PARTIDO	DISCURSO
Flávio Dino (PCdoB-MA)	[...]. Quero finalmente me referir aos prazos, prazos que são necessários para que a classificação de um documento não acabe por infirmar, de modo eterno, o caráter público que cerca todos os atos da administração pública. Apenas os documentos ultrassecretos terão vinte e cinco anos de prazo, um documento secreto quinze anos e os documentos reservados cinco anos, sendo permitida uma prorrogação. Prazos bastante razoáveis e compatíveis com a noção de publicidade [...]
Eduardo Valverde (PT-RO)	[...] muitos que estão aqui hoje, que falam em democracia, estavam no passado defendendo regime de força. Há negativa de informação, e o Estado reuniu durante um bom tempo informações sobre os cidadãos brasileiros, informações estas que sequer chegaram ao conhecimento da parte desejada, que é o próprio cidadão. E o projeto em si tenta construir o marco regulatório onde classifica o nível de informação e as condições de acesso a essas informações, democratizando o acesso e protegendo aquelas informações de interesse estratégico nacional, definindo o que é de interesse nacional, que são os atos secretos, atos que dizem respeito à segurança do país [...]. Aquela negativa total, tida no passado, em um regime de exceção, de força, que nega qualquer tipo de acesso de dados que dizem respeito ao cidadão brasileiro, essa fase nunca mais.
José Genoíno (PT-SP)	[...] a informação é um bem público, e, como tal, todo cidadão tem acesso a esse bem público, e o acesso à cidadania é amplo e irrestrito [...]. No caso do assunto sigiloso, o prazo é de cinco anos, o assunto secreto, quinze anos, o ultrassecreto, vinte e cinco anos e olhem bem, com direito a uma única reavaliação de vinte e cinco anos pela Comissão de Reavaliação presidida pela Casa Civil. Portanto, esse é o projeto de maior liberdade de informação. Esse é o projeto que garante que o nosso país vai ter amplo direito de informação para a cidadania [...]. Espero que, com a votação desse projeto, acabem essas “bBOSEIRAS” e essas palavras de ordem de qualquer tendência, de qual manifestação autoritária de quem governa o país [...]. Por isso que, com muita honra, com muita convicção, eu defendo esse projeto de lei geral de acesso à informação como direito da cidadania, inclusive eliminando o que ficou conhecido como sigilo indefinido.
Reginaldo Lopes (PT-MG)	[...] primeiro dizer da importância desse projeto: o que nós estamos fazendo nessa noite de hoje é regulamentar um direito constitucional de 88, estamos aqui estabelecendo as formas, os prazos, quais são os documentos que o cidadão terá acesso, o que é de propriedade intelectual, o que é de segurança nacional. Estamos acabando com documentos de sigilo eterno. [...], Mas mais do que isso também, esse projeto de lei vai também preservar a memória, em especial, das nossas administrações públicas [...]. É um projeto extremamente importante para a consolidação da nossa democracia. Não há democracia sem transparência [...]. Esse projeto recebeu um forte apoio do nosso governo, porque um grupo interministerial, criado pelo nosso governo e pela então ministra Dilma Rousseff, depois de várias conferências, vários debates [...] foi peça fundamental para que a ministra Dilma Rousseff pudesse enviar para nossa casa também um projeto regulamentando [...]. Com certeza é uma vitória do parlamento, é uma vitória do povo brasileiro, porque, a partir de agora, poderá solicitar as informações [...].
Jorginho Maluly (DEM-SP)	[...] a palavra-chave para a democracia, para o combate às coisas, sejam culposas ou dolosas, sem dúvida nenhuma é a transparência. E tanto só não é uma vitória da população, mas de qualquer um que ocupar um cargo público. Quanto mais controle tiver, quanto mais transparência tiver, menos possibilidade de direito ou indiretamente algo errado vier a acontecer. E o acesso à informação, quanto mais rápido ele acontece mais pode ter a reação em cima de algo errado ou de alguma coisa que pudesse ser evitado. Portanto, o princípio da transparência, o princípio da publicidade, é um princípio que está na CF. [...] E principalmente, é fazer a conscientização da população de que ele tem direito a esse acesso [...].
Dr. Rosinha (PT-PR)	[...] só para se ter uma ideia, aquilo que está na Constituição Federal, não é garantido pelo método com que trabalham as Câmaras de vereadores. A Câmara de Vereadores de Curitiba, por exemplo, jamais alguém consegue aprovar um requerimento de informação, porque o prefeito se junta, governo como ele quer e coloca na mão os vereadores que ele quer e não há fiscalização [...]. Ora, esse projeto de lei que estamos discutindo coloca um ponto final nesse processo de não transparência. Coloca um ponto final nesse obscurantismo que tem essas administrações pública no momento em que qualquer cidadão, não precisa ser vereador, não precisa ser deputado protocolizou uma informação, a administração pública tem quinze dias para responder, e caso não responda terá mais um tempo que lhe é dado para fazer resposta [...]. Esse projeto é um avanço, é um avanço que vai ajudar da democratização do nosso país e no combate à corrupção.

Luciana Genro (PSOL-RS)	[...]. Este projeto, senhor presidente, é fundamental, até porque ele é o reflexo de uma luta já de muito tempo, particularmente dos familiares de mortos e desaparecidos durante a ditadura militar. O sigilo eterno dos documentos é um empecilho objetivo para que muitas mortes e muitos desaparecimentos sejam devidamente esclarecidos. E esta votação ocorrendo no dia de hoje ela é até simbólica, porque amanhã o STF estará decidindo acerca da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental protocolada pela OAB junto ao Supremo [...] que tem como pedido uma interpretação conforme a Constituição de modo a declarar, a luz de seus preceitos fundamentais, que a anistia concedida pela citada lei aos crimes políticos ou conexos não se estendem aos crimes comuns praticados pelos agentes da repressão do regime militar.
Miguel Martini (PHS-MG)	[...]. Mais do que o direito dele (o cidadão) de ter a informação, favorece a que aja uma maior transparência nas gestões públicas desse país. E aqui também está incluído poder legislativo, executivo e judiciário [...]. No tempo em que nós estamos vivendo, em que a informação flui com uma rapidez, uma velocidade imensa, nós não podemos ter uma legislação que impeça o acesso à informação. Portanto, a aprovação desse projeto, que hoje nós faremos nessa Casa será um passo a mais no direito do cidadão, no direito de ter a informação, e, ao mesmo, esse Casa dá uma demonstração da sensibilidade política [...].

Quadro 4 Discursos no plenário da Câmara dos Deputados

Findados os discursos, são apresentadas as emendas de plenário, conforme os quadros que seguem:

TEXTO ANTERIOR	EMENDA	PARECER/JUSTIFICATIVA
Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União.	Art. 16. Negado o acesso às informações pelos órgãos ou entidades dos Poderes da República o requerente poderá recorrer à Comissão de Reavaliação de Informações.	Aprovada, por considerar que ao modificar o canal de recurso seria dada mais neutralidade e imparcialidade ao recurso interposto.
Art. 35. Fica instituída, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, relativamente à competência da União, a Comissão de Reavaliação de Informações, composta por Ministros de Estado ou autoridades com as correspondentes prerrogativas	Art. 35. Fica instituída, em contato permanente com a Casa Civil da Presidência da República, inserida na competência da União, a Comissão de Reavaliação de Informações, composta por Ministros de Estado e por representantes dos Poderes Legislativo e Judiciário, indicados pelos respectivos presidentes com mandato de 2 (dois) anos.	Aprovada, apontando que a alteração desconcentra do poder executivo a responsabilidade de rever a classificação das documentações

Quadro 5 Emendas apresentadas pelo Deputado Bonifácio de Andrada (PSDB-MG)

TEXTO ANTERIOR	EMENDA	PARECER/JUSTIFICATIVA
Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, se:	Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União que deliberará no prazo de três dias, se: § 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido à Controladoria-Geral da União depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão impugnada, que deliberará no prazo de três dias	A inclusão da parte final do caput do artigo e o § 1º forma propostas em duas distintas emendas, sendo que ambas foram aprovadas.

Quadro 6 Emendas apresentadas pelo Deputado Miro Teixeira (PDT-RJ)

TEXTO ANTERIOR	EMENDA	PARECER/JUSTIFICATIVA
<p>Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas</p> <p>§ 3º Os sítios de que trata o §2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:</p> <p>Inciso I - Conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão</p>	<p>Art. 8º Mantido o texto anterior</p> <p>§ 3º Mantido o texto anterior</p> <p>Inciso I – Conter ferramenta de pesquisa de conteúdo, através de mecanismos de filtros que permitam a seleção e comparação de dados pelo interessado, bem como o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.</p>	<p>Não aprovada, pois não vê a maneira com que o texto da emenda possa melhorar o texto original do dispositivo. Aponta que o uso de “filtros” possa prejudicar que a informação percorra “livremente”</p>
<p>Art. 41. O Poder Executivo Federal designará órgão da administração pública federal responsável:</p> <p>Inciso IV – encaminhamento ao Congresso Nacional de relatório anual com informações atinentes à implementação desta Lei.</p>	<p>Art. 41. Mantido o texto anterior</p> <p>Inciso IV - encaminhamento ao Congresso Nacional de relatório semestral anual com informações atinentes à implementação desta Lei.</p>	<p>Não aprovada, pois considera fundamental que o poder executivo tenha mais tempo para analisar a implementação da lei.</p>
<p>Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada</p> <p>§ 2º - As informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e respectivos familiares serão classificadas como reservadas e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição</p>	<p>Art. 24. Mantido o texto anterior</p> <p>§ 2º - As informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e respectivos cônjuges e filho (as) serão classificadas como reservadas e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição</p>	<p>Aprovada, sem proferir justificativa</p>
<p>Art. 30. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará, anualmente, em sítio à disposição na Internet e destinado à veiculação de dados e informações administrativas, nos termos de regulamento:</p> <p>Inciso I - rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos doze meses</p>	<p>Art. 30. Mantido o texto anterior</p> <p>Inciso I - rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos seis meses.</p>	<p>Não aprovada, sem proferir justificativa</p>

Quadro 7 Emendas apresentadas pelo Deputado Raul Jungmann (PPS-PE)

Ao fim das apresentações das emendas de plenário, o relator do projeto, Deputado Mendes Ribeiro Filho, profere seus pareceres e, conseqüentemente, redige-se a redação final do texto do projeto e ocorre a votação em plenário. No quadro abaixo, sintetizamos a evolução e as principais modificações de alguns artigos do projeto de lei, em especial aqueles que mais foram alvo de discussão, tanto na comissão especial quanto em plenário. Para efeitos de entendimento, o “Projeto A” é o texto original do PL 5.228, o “Projeto B” é o resultante da comissão especial e o “Projeto C” é o texto

final votado e aprovado no plenário da Câmara e encaminhado ao Senado Federal sob denominação de Projeto de Lei da Câmara 41/2010¹³;

PROJETO A	PROJETO B	PROJETO C	ALTERAÇÕES
Art. 1º. O acesso a informações, previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição, observará, no que couber, o disposto nesta Lei.	Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.	MANTIDO O ANTERIOR	A principal alteração que se percebe no texto é em relação à abrangência da Lei, que foi motivo de intensas discussões tanto na comissão especial quanto em plenário. A nova redação fez com que a lei abrangesse todos os entes federados, assim como os três poderes da União, as autarquias, fundações públicas e afins.
Art. 3º. É dever do Estado assegurar o direito de acesso à informação, que será franqueado, mediante procedimentos simples e ágeis, de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, devendo ser prestados os eventuais esclarecimentos que forem solicitados.	Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei se destinam a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da Administração Pública e as seguintes diretrizes:	MANTIDO O ANTERIOR	Mudou-se o caput do artigo, e todas as diretrizes que deverão ser seguidas para a prestação de informações públicas pelo Estado foram listadas, separadamente, por meio de incisos, o que deixou o texto muito mais claro. O texto do projeto A foi transferido para o art. 5º, ou seja, não houve qualquer tipo de prejuízo com a alteração.
Art. 6º É dever dos órgãos e entidades públicas promover a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.	Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas	MANTIDO O ANTERIOR	Com a alteração do texto, os órgãos e entidades públicas ficam obrigados a disponibilizar as informações ainda que estas não sejam requeridas por nenhum cidadão, fazendo com que o princípio da publicidade seja basicamente compulsório.
Art. 13. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, se:	Art. 15. No caso de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão, no prazo de dez dias a contar da sua ciência. Parágrafo único. O recurso será dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, que deverá se manifestar no prazo de cinco dias.	MANTIDO O ANTERIOR	Outro ponto de muita discussão durante a tramitação foi em relação à CGU não ser a entidade mais adequada para receber todas as interposições de recursos. A alteração do caput e a inclusão do parágrafo único tiram essa responsabilidade exclusivamente da CGU, onde, a partir de então, o órgão somente recebe os recursos caso a negativa de acesso seja feita por parte de órgãos do executivo federal, conforme artigo 16.

¹³ Íntegra do projeto de lei aprovado pelo plenário da Câmara dos Deputados e enviado ao Senado Federal. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=2958200&disposition=inline>>.

<p>Art. 18. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada.</p> <p>§ 2º As informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e respectivos familiares serão classificadas como reservadas e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição.</p>	<p>Art. 24. MANTIDO</p> <p>§ 2º As informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e respectivos familiares serão classificadas como reservadas e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição.</p>	<p>Art. 24. MANTIDO</p> <p>§ 2º As informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e respectivos cônjuges e filhos (as) serão classificadas como reservadas e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição.</p>	<p>A modificação do § 2º no projeto C, especificando e delimitando os familiares do Presidente e Vice-Presidente, faz com que as informações classificadas como reservadas e fiquem sob sigilo sejam muito menores, ampliando o acesso à informação.</p>
<p>Art. 30. Fica instituída, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, a Comissão de Reavaliação de Informações, composta por Ministros de Estado ou autoridades com as mesmas prerrogativas.</p> <p>Inciso III - prorrogar o prazo de sigilo de informação classificada como ultrassecreta, sempre por prazo determinado, enquanto o 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, observado o prazo previsto no art. 18, § 1º, em cada renovação.</p>	<p>Art. 35. Fica instituída, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, relativamente à competência da União, a Comissão de Reavaliação de Informações, composta por Ministros de Estado ou autoridades com as correspondentes prerrogativas</p> <p>Inciso III - prorrogar o prazo de sigilo de informação classificada como ultrassecreta, sempre por prazo determinado, enquanto o 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, observado o prazo previsto no art. 24, §1º, limitada a uma única renovação</p>	<p>Art. 35. Fica instituída, em contato permanente com a Casa Civil da Presidência da República, inserida na competência da União, a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, composta por Ministros de Estado e por representantes dos Poderes Legislativo e Judiciário, indicados pelos respectivos presidentes, com mandato de 2 (dois) anos.</p> <p>Inciso III – mantido o texto anterior</p>	<p>A evolução do texto proporcionou a criação de uma comissão mista para reavaliação das informações, passando a ser composta por representantes dos três poderes do Estado e com mandato de somente dois anos. Essa alteração tira do poder executivo a exclusividade em reclassificar as informações.</p> <p>Já em relação ao inciso III, a inclusão da parte final do dispositivo sana com um dos principais pontos de discussão durante os debates: o sigilo eterno.</p>

Quadro 8 Principais alterações do projeto de lei na Câmara

3.2. Tramitação no Senado Federal

A Presidência do Senado Federal, representada na figura do Senador José Sarney (PMDB-AM), comunicou ao plenário da Casa, no dia 30/04/2010, o recebimento da matéria pela Câmara dos Deputados, o PLC nº 41/2010, e no dia 03/05/2011 o plenário aprova o requerimento nº 476/2011 do Senador Romero Jucá (MDB-RR), o qual solicitava regime de urgência para tramitação do projeto. Após as duas ações, o projeto

foi encaminhando, inicialmente, a três comissões permanentes: Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT); Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH). Além dos despachos iniciais, e após já ter obtido parecer favorável na CCJ no dia 16/06/2010 e enviado à CCT no dia 23/06/2010, os Senadores Eduardo Suplicy (PT-SP) e Eduardo Azeredo (PSDB-MG) requereram ao plenário que o projeto também fosse encaminhado à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), afim de que a referida comissão pudesse avaliar a repercussão do projeto no campo da segurança nacional.

Na CCT, o projeto teve alguns impasses iniciais. Primeiramente, ainda que o projeto já houvesse sido enviado à comissão, ele teve de retornar à Subsecretaria de Coordenação Legislativa do Senado para a votação dos requerimentos feitos pelos senadores Eduardo Suplicy e Eduardo Azeredo, sendo que esses trâmites somente se encerraram no dia 03/08/2010, quando a matéria foi reencaminhada à CCT. Além do mais, houve troca de relatores do projeto na comissão duas vezes, o que também atrasou a tramitação do projeto. Por fim, designou-se o Senador Walter Pinheiro (PT-BA) para relatar a matéria e, a partir de então, a comissão convidou, assim como já havia sido realizado na Câmara dos Deputados, membros externos à Casa para participarem das discussões. Nessa ocasião, os convites foram encaminhados às seguintes autoridades: Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União (Jorge Hage Sobrinho), Conselheiro-Chefe da Coordenação-Geral de Documentação Diplomática do Ministério das Relações Exteriores (Pedro Frederico de Figueiredo Garcia) e Coordenador do Setor de Comunicação e Informação da UNESCO (Guilherme Canela Godoi).

No dia 14/04/2011 o senador-relator Walter Pinheiro emite seu relatório, com parecer favorável à matéria conforme o texto originário da Câmara dos Deputados e o texto vai para a pauta de reunião da comissão. No dia 19/04/2011, em reunião conjunta com a CDH, iniciou-se a discussão da matéria, onde foram apresentadas quatro emendas de redação¹⁴. O texto, assim como as quatro emendas citadas, é aprovado pela CCT e encaminhado à CDH, que também o aprova logo no dia seguinte. Os pareceres e as justificativas apresentadas por ambas as comissões são similares, apontando que a aprovação da lei possibilitaria, dentre outras questões, a cultura da transparência,

¹⁴ As quatro emendas foram aprovadas, contudo, não se faz necessário esboça-las aqui, considerando que as modificações por elas trazidas foram exclusivamente em relação à redação dos dispositivos e não alteraram o teor dos textos.

asseguraria o princípio da publicidade dos atos públicos administrativos e colocaria o Brasil no rol dos países que reconhecem o fluxo livre da informação como condição para a plena democracia e respeito aos direitos humanos.

Findados os trâmites nas três comissões iniciais, e conforme os requerimentos apresentados pelos senadores Eduardo Suplicy e Eduardo Azeredo, o projeto segue, no dia 25/04/2011, à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, na qual se designa o Senador Fernando Collor de Mello (PTC-AL) como relator do projeto na comissão. Durante aproximadamente quatro meses a matéria ficou aos cuidados da CRE até a apresentação do primeiro relatório legislativo, no dia 22/08/2011, no qual constam diversas emendas, supressões e acréscimos ao texto, conforme o quadro que segue.

TEXTO ANTERIOR ¹⁵	EMENDAS E SUPRESSÕES	ALTERAÇÕES ¹⁶
Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei se destinam a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: Inciso II – divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações Inciso V - desenvolvimento do controle social da administração pública.	Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei se destinam a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: Inciso II – divulgação de informações de interesse público Inciso V – suprimido por completo	A supressão completa do inciso v nos leva a entender que não seria dada à sociedade a possibilidade de participar do controle dos atos da administração pública.
Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se: Inciso III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;	Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se: Inciso III – informação sigilosa: aquela submetida à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;	A supressão do termo “temporariamente” no inciso III dá a entender que as informações, uma vez classificadas como sigilosas, devam ficar para sempre sigilosas.
Art. 8º - É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. § 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores - internet. § 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos: Inciso II – possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos	Art. 7º Cabe aos órgãos e entidades públicas divulgar em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, informações de interesse coletivo ou geral. § 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas poderão utilizar os meios e instrumentos legais de que dispuserem, sendo possível a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores – internet § 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos: Inciso II é suprimido por completo Inciso III é suprimido por completo Inciso IV é suprimido por completo § 4º é suprimido por completo.	No que diz respeito ao texto do caput, a substituição do termo “dever” pelo termo “cabe” somente atribui competência aos órgãos em divulgar as informações, não os obriga. A supressão da parte final, “por eles produzidas ou custodiadas” faz com que os órgãos não necessariamente publiquem suas próprias informações, ou seja, deixa o dispositivo muito vago. No § 2º, os termos “poderão” e “possível” dá aos órgãos a possibilidade de não divulgarem as informações em local de fácil acesso, que é a rede mundial de computadores, dificultando o acesso à informação. A supressão dos três incisos do § 3º faz com que os sítios oficiais possam disponibilizar as informações das maneiras mais simplórias possíveis, sem

¹⁵ É o mesmo texto que chegou ao Senado no dia 30/04/2010 (constante na nota de rodapé número 13), já que as quatro emendas feitas nas três comissões anteriores foram somente em relação à redação, não ao conteúdo dos dispositivos

¹⁶ Em relação às alterações, é importante informar que elas não dizem respeito exclusivamente à redação dos textos. Como ocorreram supressões e acréscimos de dispositivos, diversos deles mudaram de posição no novo texto do projeto. Por exemplo, o então artigo 8º passou ser artigo 7º, o artigo 10º passou ser artigo 9º e assim sucessivamente.

<p>eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;</p> <p>Inciso III – possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;</p> <p>Inciso IV – divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;</p> <p>§ 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.</p>		<p>usar os diversos recursos disponibilizados pelas tecnologias de informação, que podem facilitar o uso dos documentos disponibilizados.</p> <p>Por fim, a supressão do § 4º por completo tira dos municípios menores todas as obrigações que tinham anteriormente com a publicação de suas informações.</p>
<p>Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:</p> <p>§ 4º A negativa de acesso às informações objeto de pedido formulado aos órgãos e entidades referenciadas no art. 1º, quando não fundamentada, sujeitará o responsável a medidas disciplinares, nos termos do art. 32 desta Lei.</p> <p>§ 5º Informado do extravio da informação solicitada, poderá o interessado requerer à autoridade competente a imediata abertura de sindicância para apurar o desaparecimento da respectiva documentação.</p> <p>§ 6º Verificada a hipótese prevista no § 5º deste artigo, o responsável pela guarda da informação extraviada deverá, no prazo de 10 (dez) dias, justificar o fato e indicar testemunhas que comprovem sua alegação.</p>	<p>Art. 6º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:</p> <p>§ 4º é suprimido por completo</p> <p>§ 5º é suprimido por completo</p> <p>§ 6º é suprimido por completo</p>	<p>Em relação aos §§ 4º, 5º e 6º, a supressão completa deles faz com que a pessoa responsável pela negativa de acesso à determinada informação não sofra medida disciplinar, processo de sindicância, não tenha que apresentar justificativas para a negativa nem apresentar testemunhas. Ou seja, a supressão faz com que o sigilo de informações fique impune.</p>
<p>Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.</p> <p>§ 2º Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet.</p> <p>§ 3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.</p>	<p>Art. 9º O pedido de acesso será realizado por qualquer meio legítimo e deverá conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.</p> <p>§ 2º Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet, sempre que possível.</p> <p>§ 3º supressão completa do dispositivo</p>	<p>Em relação ao caput, a supressão do trecho “qualquer interessado poderá apresentar” deixa uma lacuna no texto acerca de quem poderá requerer informações à administração pública.</p> <p>No § 2º, a inclusão do trecho “sempre que possível” dá margem aos órgãos e entidades do poder público de não publicarem suas informações em suas próprias páginas oficiais.</p> <p>Quanto ao § 3º, a supressão do dispositivo leva a entender que os requerentes devam, sempre, justificar os motivos que os levam a solicitar informações de natureza pública.</p>
<p>Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:</p> <p>§ 3º Negado o acesso à informação pela Controladoria-Geral da União, poderá ser interposto recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35.</p>	<p>Art. 15. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo federal, excetuando-se o disposto no § 3º, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:</p> <p>§ 3º No caso de o acesso à informação ter sido negado por órgãos ou entidades pertencentes às Forças Armadas, caberá ao Ministro de Estado da Defesa rever, em última instância, as decisões tomadas pelos Comandantes das Forças</p>	<p>Nesse caso, a alteração principal foi no § 3º, o que faria com que o responsável pelo deferimento ou não de algum recurso fosse remetido à autoridade máxima do mesmo órgão que anteriormente negou o acesso à informação, o que gera um conflito de interesses no processo.</p>

<p>Art. 17. No caso de indeferimento de pedido de desclassificação de informação protocolado em órgão da administração pública federal, poderá o requerente recorrer ao Ministro de Estado da área, sem prejuízo das competências da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, previstas no art. 35, e do disposto no art. 16.</p> <p>§ 2º Indeferido o recurso previsto no caput que tenha como objeto a desclassificação de informação secreta ou ultrassecreta, caberá recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações prevista no art. 35.</p>	<p>Singulares.</p> <p>Art. 16. No caso de indeferimento de pedido de desclassificação de informação protocolado em órgão da administração pública federal, poderá o requerente recorrer ao Ministro de Estado da área.</p> <p>§ 2º é suprimido por completo</p>	<p>A supressão da parte final do caput do artigo retira da comissão mista de reavaliação suas competências, fazendo com que somente o Ministro de Estado da área tenha poder para arbitrar sobre o recurso.</p> <p>Além do mais, a supressão por completo do § 2º deixa ainda mais claro a retirada das competências da comissão.</p>
<p>Art. 18. Os procedimentos de revisão de decisões denegatórias proferidas no recurso previsto no art. 15 e de revisão de classificação de documentos sigilosos serão objeto de regulamentação própria dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, em seus respectivos âmbitos, assegurado ao solicitante, em qualquer caso, o direito de ser informado sobre o andamento de seu pedido.</p> <p>Art. 19. Negado o acesso à informação e improvido o recurso a que se refere o art. 15, os órgãos e entidades públicas deverão informar aos Tribunais de Contas a cuja fiscalização estiverem submetidos os pedidos de informação indeferidos, acompanhados das razões da denegação, quando se tratar de matéria sujeita à fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial das referidas Cortes.</p>	<p>Arts. 18 e 19 suprimidos por completo</p>	<p>A supressão dos dois artigos na íntegra, assim como dos §§ 1º e 2º do artigo 19, deixa claro que o intuito era de fazer com que as possibilidades de recursos ficassem sem muito regramento, ou seja, sem dar as devidas explicações, tanto aos órgãos a eles superiores quanto ao próprio solicitante.</p>
<p>Art. 21. Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.</p> <p>Parágrafo único. As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso.</p>	<p>Art. 18. Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais, ressalvadas aquelas informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (CF, art. 5º, XXXIII).</p> <p>Parágrafo único. As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso.</p>	<p>A inclusão da ressalva dá margem a que informações que versem sobre violação aos direitos humanos sejam alvo de restrição por parte do Estado. Além do mais, esses tipos de informações, em geral, dizem respeito a pessoas físicas, ou seja, não há razões para que sejam passíveis de comprometer a segurança do Estado.</p>
<p>Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada.</p> <p>§ 2º As informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e respectivos cônjuges e filhos (as) serão classificadas como reservadas e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição.</p> <p>§ 4º Transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público.</p>	<p>Art. 21. Mantido o texto anterior</p> <p>§ 2º Os prazos de classificação poderão ser prorrogados uma vez, por igual período, à exceção dos documentos classificados como ultrassecretos e os de outras classificações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, para os quais não haverá limite de prorrogação (CF, art. 5º XXXIII).</p> <p>§ 3º As informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e respectivos cônjuges e filhos (as) serão classificadas como secretas.</p> <p>§ 5º Transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público, à exceção dos documentos classificados como ultrassecretos e os de outras</p>	<p>A inclusão de mais um nível de sigilo (confidencial – 10 anos) aumenta ainda mais a possibilidade de se restringir documentos à sociedade.</p> <p>Não obstante, a inclusão do § 2º permite que os documentos classificados como ultrassecretos e aqueles considerados de imprescindível segurança à sociedade e ao Estado possam ser prorrogados ser limites. Basicamente, a inclusão do dispositivo faz com que o sigilo <i>ad aeternum</i> volte a existir.</p> <p>No caso do § 3º (antigo § 2º), a mudança no texto faz com que as informações deixam de ficar sob sigilo durante cinco anos (grau reservada), para ficarem sob sigilo por quinze anos (grau secreto). Além do mais, a mudança suprimiu a parte do dispositivo que versava sobre término do mandato. Na prática, os documentos continuariam sob sigilo ainda que a pessoa não fosse mais Presidente ou Vice-presidente</p>

	classificações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (CF, art. 5º XXXIII)	Já o § 5º (antigo § 4º), mais uma vez, insere uma ressalva que faz com que documentos não sejam disponibilizados à sociedade.
<p>Art. 27. A classificação do sigilo de informações no âmbito da administração pública federal é de competência:</p> <p>Inciso I - no grau de ultrassecreto, das seguintes autoridades:</p> <p>a) Presidente da República;</p> <p>b) Vice-Presidente da República; c) Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas;</p> <p>d) Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e</p> <p>e) Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior;</p> <p>Inciso II - no grau de secreto, das autoridades referidas no inciso I, dos titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista; e</p> <p>Inciso III - no grau de reservado, das autoridades referidas nos incisos I e II e das que exerçam funções de direção, comando ou chefia, de hierarquia equivalente ou superior ao nível DAS 101.5, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade, observado o disposto nesta Lei.</p> <p>§ 3º A autoridade ou outro agente público que classificar informação como ultrassecreta deverá encaminhar a decisão de que trata o art. 28 à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35, no prazo previsto em regulamento.</p>	<p>Art. 24. Mantido o texto anterior</p> <p>Inciso I – Mantido o texto anterior</p> <p>a) mantido o texto anterior;</p> <p>b) mantido o texto anterior;</p> <p>c) mantido o texto anterior;</p> <p>d) Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e do Chefe do Estado Maior Conjunto do Ministério da Defesa;</p> <p>e) mantido o texto anterior;</p> <p>f) Titulares dos órgãos da administração pública que compõem o Sistema Brasileiro de Inteligência.</p> <p>Inciso II – no grau de secreto, das autoridades referidas no inciso I, dos titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista, e das autoridades que exerçam funções de direção, comando ou chefia, de hierarquia equivalente 25 ou superior ao nível DAS 101.5, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade, observado o disposto nesta Lei.</p> <p>Inciso III – nos graus confidencial e reservado, das autoridades referidas nos incisos I e II, e dos servidores civis e militares, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade, observado o disposto nesta Lei.</p> <p>§ 3º suprimido por completo</p>	<p>A inclusão da alínea <i>f</i> ao inciso I abrange demasiadamente o leque de pessoas que possam classificar informações como ultrassecretas, grau mais alto de confidencialidade permitido pelo projeto</p> <p>No inciso II, fez-se algo muito parecido com o que foi dito anteriormente, dada a demasiada expansão de autoridades com poderes para classificar informações no grau de secreto.</p> <p>Já no inciso III, a modificação faz com que cada órgão possa regulamentar e permitir que qualquer servidor, seja civil ou militar, ainda que não ocupe cargo de direção, chefia ou assessoramento, possa classificar informações como confidenciais ou reservadas.</p> <p>A supressão do § 3º na íntegra faz com que documentos classificados no mais alto grau de sigilo sequer passem por um processo de revisão, ou seja, seria uma decisão unilateral de uma matéria de extrema importância.</p>
<p>Art. 30. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará, anualmente, em sítio à disposição na internet e destinado à veiculação de dados e informações administrativas, nos termos de regulamento:</p> <p>Inciso II – rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura;</p>	<p>Art. 27. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará, anualmente, no Diário Oficial da União, podendo ser utilizados sítios à disposição na internet:</p> <p>Inciso II - suprimido por completo</p>	<p>A alteração faz com que as informações não sejam, obrigatoriamente, publicadas nas páginas oficiais dos órgãos, mas sim no Diário Oficial da União (DOU). Apesar da alteração não significar necessariamente um sigilo das informações, ela dificulta o acesso aos dados, posto que o DOU não é um jornal comumente lido diariamente pela sociedade.</p> <p>Já a supressão do inciso II faz com que não se saibam quais e quantos foram os documentos sigilosos classificados pelo órgão em cada ano, o que significa um total desconhecimento por parte da sociedade.</p>
<p>Art. 35. Fica instituída, em contato permanente com a Casa Civil da Presidência da República, inserida na competência da União, a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, composta por Ministros de Estado e por representantes dos Poderes Legislativo e Judiciário, indicados pelos respectivos presidentes, com mandato de 2 (dois) anos.</p> <p>§ 3º A não deliberação sobre a revisão pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações nos prazos previstos no § 2º implicará a desclassificação automática das informações.</p>	<p>Art. 32. Fica instituída, em contato permanente com a Presidência da República, inserida na competência da União, a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, com a seguinte composição:</p> <p>Inciso I – Vice-Presidente da República, que a coordenará;</p> <p>Inciso II – Ministro da Justiça;</p> <p>Inciso III – Ministro de Estado da Defesa;</p> <p>Inciso IV – Ministro das Relações Exteriores;</p> <p>Inciso V – Ministro da Fazenda;</p> <p>Inciso VI – Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República;</p> <p>Inciso VII – Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;</p> <p>Inciso VIII – Comandantes da Marinha,</p>	<p>Apesar do texto proposto parecer ser mais robusto, ele, na verdade, restringe às autoridades que poderão ser membro da comissão. Com o novo texto, diversas pastas do governo jamais poderiam ter acesso à comissão (Ministro da educação, da saúde, dentre outros).</p> <p>Já o § 2º nos soa, no mínimo, irônico. Com ele, o Presidente da República poderia, aleatoriamente, designar membros a compor a comissão a depender da matéria a ser apreciada. Uma manobra desse tipo faria com que houvessem interesses políticos pessoais por trás dos documentos classificados em grau de sigilo.</p> <p>Ao suprimir o § 3º, o projeto de lei possibilita que as informações classificadas como secretas ou</p>

	do Exército e da Aeronáutica; Inciso IX – Dois representantes do Senado Federal e dois representantes da Câmara dos Deputados, indicados pelos respectivos presidentes; Inciso X – Um representante do Poder Judiciário, indicado pelo Conselho Nacional de Justiça; Inciso XI – Um representante do Ministério Público, indicado pelo Conselho Nacional do Ministério Público. § 2º O Presidente da República poderá designar membros eventuais para as reuniões da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, conforme a matéria a ser apreciada § 3º suprimido por completo	ultrassecetas jamais sejam estudadas e reclassificadas, caso não seja de interesse da comissão.
Art. 41. O Poder Executivo federal designará órgão da administração pública federal responsável: Inciso I – pela promoção de campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização do direito fundamental de acesso à informação; Inciso II – pelo treinamento de agentes públicos no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública; Inciso III – pelo monitoramento da aplicação da lei no âmbito da administração pública federal, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 30;	Art. 41. Suprimido por completo	A supressão de um dispositivo como este faria com que a Lei fosse promulgada e que não houvesse nenhum tipo de campanha para a sociedade ter noção dos direitos que teriam, não seriam feitos treinamentos para os funcionários aplicarem-na nos órgãos públicos, não se faria monitoramento dentre outras grandes percas.
Art. 45. Cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas, especialmente quanto ao disposto no art. 9º e na seção II do Capítulo III.	Art. 45. Suprimido por completo	A supressão do dispositivo deixa os Estados e o Distrito Federal sem obrigação alguma de definir regimentos para a sociedade ter acesso às informações de caráter público, assim como para interpolarem recursos em caso de negativa de acesso.

Quadro 9 Principais alterações apresentadas no primeiro substitutivo da CRE

No dia 22/08/2011 a CRE emite seu parecer pela aprovação do PLC nº 41/2010. Contudo, o relatório apresentado continha um substitutivo¹⁷ ao projeto anterior, resultado das alterações apresentadas no quadro acima, no qual aponta que o objetivo principal dos trabalhos da CRE foi de

[...] aprimorar diversos aspectos do Projeto em apreço, sempre com a preocupação de salvaguardar informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado brasileiros, sem prejudicar direitos e garantias fundamentais (BRASIL, 2010, p. 3)

Apesar desta fala, são visíveis os retrocessos em relação àquilo que foi feito na Câmara dos Deputados e nas três comissões anteriores do Senado Federal. Ao fazer uma breve análise do quadro acima, as diferenças entre o texto anterior (enviado pela

¹⁷ Para consultar o substitutivo na íntegra, acesse: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3948161&disposition=inline>>. O texto encontra-se a partir da página 13.

Câmara dos Deputados) e o texto do substitutivo apresentado pelo senador-relator Fernando Collor (PTC-AL) saltam aos olhos. Fica notório que se pretendia fazer com que a futura LAI fosse marcada por um caráter restritivo, sigiloso e antidemocrático. Nesse sentido, Reis (2014, p. 56) aponta que

[...] o Senador Fernando Collor queria que o prazo de sigilo fosse renovado indefinidamente, conforme decisão de comissão que seria criada para analisar cada caso [conforme § 2º do artigo 32 do substitutivo]. O senador José Sarney (PMDB-AP) também era contrário ao tempo máximo de 50 anos, não prorrogáveis. A decisão de abrir para a sociedade informações sigilosas alcançaria documentos pertencentes aos períodos que ambos foram presidentes.

Apesar do parecer ter sido apresentado no dia 22/08/2011, o substitutivo nele contido não chegou a ser votado imediatamente, posto que na reunião da CRE no dia 25/08/2011 foi concedido o pedido de vista coletiva ao projeto, o que motivou a apresentação de cerca vinte emendas ao texto, conforme os quadros que seguem.

TEXTO ANTERIOR	EMENDA	ALTERAÇÕES/PARECER
Art. 6º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: § 1º O acesso à informação previsto no caput não compreende as informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.	Art. 6º Mantido o texto anterior § 1º o acesso à informação previsto no caput não compreende as informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, nem as informações que violem o voto secreto nas sessões do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, que deverão ser apagadas após a proclamação do resultado, se a votação ocorrer pelo sistema eletrônico, ou incineradas, se realizada por meio de cédula.	O acréscimo feito ao § 1º pretendia fazer com que os votos secretos dos parlamentares fossem excluídos assim que findado o processo de votação. A emenda foi rejeitada.
Art. 15. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo federal, excetuando-se o disposto no § 3º, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:	Art. 15. Mantido o texto anterior § 4º Na hipótese de o acesso à informação ter sido negado por órgão público ou entidade de que tratam os artigos 1º e 2º desta Lei, não integrantes da estrutura do Poder Executivo federal, os procedimentos para interposição e apreciação do recurso serão os definidos em regulamento, aplicando-se, no que couber, o disposto nesta Seção	Com a inclusão do § 4º, caso o órgão que negue acesso ao documento for pertencente ao poder executivo federal, o procedimento para interposição de recurso não será o previsto na LAI, mas sim o procedimento definido em regulamento próprio. A emenda foi rejeitada.
Art. 20. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:	Art. 20. Mantido o texto anterior Inciso IX violar, na atividade legislativa das Casas do Congresso Nacional, a sessão ou voto definidos como secreto pela Constituição Federal.	A inclusão do inciso IX visava, novamente, excluir permanentemente qualquer registro de voto secreto dos parlamentares. A emenda foi rejeitada.
Art. 21. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta, confidencial ou reservada. § 2º Os prazos de classificação poderão ser prorrogados uma vez, por igual período, à exceção dos documentos classificados como ultrassecretos ou secretos, para os quais não haverá limite de prorrogação. § 5º Transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á automaticamente	Art. 21. Mantido o texto anterior § 2º os prazos de classificação poderão ser prorrogados uma vez, por igual período, à exceção dos documentos classificados como ultrassecretos ou secretos, para os quais não haverá limite de prorrogação. § 5º Transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á automaticamente	A alteração no § 2º possibilitava a prorrogação ilimitada também dos documentos classificados como secretos, e não somente dos ultrassecretos. Já a alteração do § 5º visava que os documentos, ainda que tenham sido reclassificados para um nível inferior ao anterior, não se tornassem automaticamente públicos. As alterações foram feitas mediante

<p>outras classificações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, para os quais não haverá limite de prorrogação (CF, art. 5º XXXIII).</p> <p>§ 5º Transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público, à exceção dos documentos classificados como ultrassecretos e os de outras classificações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (CF, art. 5º XXXIII).</p>	<p>de acesso público, à exceção dos documentos que sejam reclassificados para grau de sigilo inferior ou sobre o qual a autoridade competente tenha decidido pela prorrogação da classificação de sigilo vigente.</p>	<p>duas emendas distintas (4 e 5), e ambas foram parcialmente aprovadas e adaptadas ao texto.</p>
<p>Art. 24. A classificação do sigilo de informações no âmbito da administração pública federal é de competência:</p> <p>Inciso II – no grau de secreto, das autoridades referidas no inciso I, dos titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista, e das autoridades que exerçam funções de direção, comando ou chefia, de hierarquia equivalente ou superior ao nível DAS 101.5, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade, observado o disposto nesta Lei</p>	<p>Art. 24. Mantido o texto anterior</p> <p>Inciso II - no grau de secreto, são competentes as autoridades referidas no inciso I, os presidentes das Casas do Congresso Nacional e de suas comissões permanentes quanto às sessões e votações definidas como secretas pela Constituição Federal, os titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista, e as autoridades que exerçam funções de direção, comando ou chefia, de hierarquia equivalente ou superior ao nível DAS 101.5, do Grupo Direção e Assessoramento Superiores, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade, observado o disposto nesta Lei</p>	<p>A alteração do inciso II visava dá a diferentes autoridades do Congresso Nacional a prerrogativa de classificar documentos no nível secreto.</p> <p>A emenda foi parcialmente aprovada.</p>
<p>Art. 26. A classificação das informações será reavaliada pela autoridade classificadora ou por autoridade hierarquicamente superior, mediante provocação ou de ofício, nos termos e prazos previstos em regulamento, com vistas a sua desclassificação ou redução do prazo de sigilo, observado o disposto no art. 21.</p>	<p>Art. 26. A classificação das informações será reavaliada pela autoridade classificadora ou por autoridade hierarquicamente superior, mediante provocação ou de ofício, nos termos e prazos previstos em regulamento, com vistas a sua desclassificação ou redução do grau de sigilo, observado o disposto no art. 21.</p>	<p>A emenda visava substituir a expressão “prazo de sigilo” por “grau de sigilo”.</p> <p>A emenda foi aprovada.</p>
<p>Art. 32. Fica instituída, em contato permanente com a Presidência da República, inserida na competência da União, a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, com a seguinte composição:</p> <p>Inciso IX – Dois representantes do Senado Federal e dois representantes da Câmara dos Deputados, indicados pelos respectivos presidentes;</p>	<p>Art. 32. Mantido o texto anterior</p> <p>Inciso IX - dois membros do Senado Federal e dois membros da Câmara dos Deputados, eleitos pelas respectivas Casas.</p>	<p>A emenda visava ser mais justa no momento de nomeação dos representantes do Congresso Nacional que iriam compor a comissão de reavaliação, onde não mais seriam indicados e, sim, eleitos.</p> <p>A emenda foi aprovada.</p>

Quadro 10 Emendas apresentadas pelo Senador Sérgio Souza (PMDB-PR)

TEXTO ANTERIOR	EMENDA	ALTERAÇÕES/PARECER
<p>Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:</p> <p>§ 2º Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, fica assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.</p> <p>§ 3º O direito de acesso aos documentos ou às informações nele contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.</p>	<p>A emenda visava suprimir os §§ 2º e 3º, pois os considerava impossíveis de serem aplicados na prática, podendo gerar dúvidas e causar fragilidades no processo.</p>	<p>A emenda foi aprovada</p>
<p>Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso</p>	<p>Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso à</p>	<p>A emenda suprimia o termo “imediato” e inseria algumas ressalvas às</p>

<p>imediatamente à informação disponível.</p>	<p>informação disponível, ressalvadas aquelas consideradas sigilosas, imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, bem como das que possam violar a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem de terceiros</p>	<p>informações que seriam disponibilizadas ao requerente. A emenda foi aprovada.</p>
<p>Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada. § 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no caput, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes: Inciso I - ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos; Inciso II - secreta: 15 (quinze) anos; Inciso III - reservada: 5 (cinco) anos. § 3º Alternativamente aos prazos previstos no § 1º, poderá ser estabelecida como termo final de restrição de acesso a ocorrência de determinado evento, desde que este ocorra antes do transcurso do prazo máximo de classificação. § 4º Transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público.</p>	<p>Art. 24. Mantido o texto anterior § 1º Mantido o texto anterior Inciso I – ultra-secreto: máximo de trinta anos; Inciso II – secreto: máximo de vinte anos; Inciso III – confidencial: máximo de dez anos; e Inciso IV – reservado: máximo de cinco anos. § 3º suprimido por completo § 4º suprimido por completo</p>	<p>As alterações propostas, além de incluir o nível de sigilo “confidencial”, visava aumentar em mais cinco anos os prazos de sigilo dos documentos ultrassecretos e secretos. Já a supressão completa do § 3º foi sugerida pois considerava-se que a expressão “determinado evento” deixava o dispositivo muito vago. A supressão do § 4º, que retirou a expressão “ou o evento que defina o seu termo final”, foi feita por considerar a frase redundante, já que o “evento” seriam os próprios prazos definidos no § 1º do dispositivo. As alterações foram feitas mediante três emendas distintas (11, 12 e 13), sendo que ambas foram aprovadas.</p>
<p>Art. 30. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará, anualmente, em sítio à disposição na internet e destinado à veiculação de dados e informações administrativas, nos termos de regulamento: Inciso II – rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura;</p>	<p>Art. 30. Mantido o texto anterior Inciso II – suprimido por completo</p>	<p>A supressão foi feita por se considerar que a publicação da listagem poderia comprometer a segurança das informações. A emenda foi aprovada.</p>
<p>Art. 35. Fica instituída, em contato permanente com a Casa Civil da Presidência da República, inserida na competência da União, a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, composta por Ministros de Estado e por representantes dos Poderes Legislativo e Judiciário, indicados pelos respectivos presidentes, com mandato de 2 (dois) anos. Inciso III - prorrogar o prazo de sigilo de informação classificada como ultrassecreta, sempre por prazo determinado, enquanto o 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, observado o prazo previsto no § 1º do art. 24, limitado a uma única renovação.</p>	<p>Art. 35. Mantido o texto anterior Inciso III - prorrogar o prazo de sigilo de informação classificada como ultrassecreta, sempre por prazo determinado, enquanto o 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, observado o prazo previsto no §1º do art. 24 § 5º O ato da Comissão, no uso da competência que trata os incisos I e II do § 1º deste artigo, deverá ser justificado. § 6º Para a prorrogação que trata o inciso III do § 1º deste artigo o órgão interessado na manutenção do sigilo deverá apresentar as justificativas para a prorrogação, as quais serão apreciadas pela Comissão, sendo que se a decisão for contrária, deverá ser justificada.</p>	<p>A supressão da expressão “limitada a uma única renovação” foi feita por se considerar que em alguns casos poderia haver necessidade de prorrogação maior dos prazos. A emenda foi parcialmente aprovada. A inclusão dos §§ 5º e 6º obrigava a comissão a emitir justificativa quando da classificação ou reclassificação das informações ultrassecretas ou secretas. Foram parcialmente aprovadas.</p>

Quadro 11 Emendas apresentadas pelo Senador Marcelo Crivella (PRB-RJ)

TEXTO ANTERIOR	EMENDA	ALTERAÇÕES/PARECER
<p>Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada.</p> <p>§ 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no caput, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:</p> <p>Inciso I – ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos;</p> <p>Inciso II – secreta: 15 (quinze) anos; e</p> <p>Inciso III – reservada: 5 (cinco) anos.</p>	<p>Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta, confidencial ou reservada.</p> <p>§ 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no caput, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:</p> <p>Inciso I – ultrassecreta: 50 (cinquenta) anos;</p> <p>Inciso II – secreta: 30 (trinta) anos;</p> <p>Inciso III – confidencial: 20 (vinte) anos;</p> <p>Inciso IV – reservada: 10 (dez) anos.</p> <p>§ 2º Os prazos de classificação poderão ser prorrogados uma vez, por igual período, à exceção dos documentos classificados como ultrassecretos, para os quais não haverá limite de prorrogação.</p>	<p>No caput do artigo, incluiu-se o nível confidencial de sigilo da informação.</p> <p>Além do mais, dobrou-se o tempo de sigilo das informações em todos os níveis, por considerar os anteriores exíguos.</p> <p>A inclusão do § 2º permitia o sigilo eterno das informações ultrassecretas.</p> <p>A emenda foi parcialmente aprovada.</p>

Quadro 12 Emendas apresentadas pelo Senador Blairo Maggi (PR-MT)

Apesar de algumas das emendas listadas anteriormente seguirem a mesma linha restritiva do substitutivo apresentado no dia 22/08/2011 pela CRE, houve a manutenção do ideal de uma legislação que possibilitasse o monitoramento e controle social das ações do Estado e colocasse o Brasil, efetivamente, no rol de países que possuíam uma Lei de Acesso à Informação efetiva, com ênfase na transparência. Nesse sentido, os senadores Aníbal Diniz e Eduardo Suplicy apresentaram, no dia 13/09/2011, votos em separado em relação ao texto substitutivo apresentado pela CRE, no qual afirmam que

[...] apesar de bem fundamentado e fruto, sem dúvida, de um esforço intelectual notável, introduz, no nosso entendimento, **retrocessos inaceitáveis** no texto do PLC nº 41, de 2010. De fato, indo na contramão da transparência, do princípio da *accountability* e da tendência internacional [...]. Ante o exposto, manifestamo-nos pela aprovação do PLC nº 41, de 2010, com as emendas de redação aprovadas na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCT), e pela rejeição do parecer do relator e do substitutivo por ele apresentado (BRASIL, 2010, p. 2).

No dia 15/09/2011, considerando que o projeto já estava tramitando na CRE desde abril do mesmo ano, e em caráter de urgência, a Secretaria Geral da Mesa do Senado Federal (SGM/SF) encaminhou um ofício ao presidente da CRE, Senador Fernando Collor de Mello, solicitando a remessa do projeto para dar prosseguimento à sua tramitação. No dia 20/09/2011, o projeto foi encaminhando à SGM/SF, setor responsável por prestar assessoramento direto e imediato à mesa diretora da Casa, e incluído na ordem do dia 22/09/2011 para apreciação em turno único. Contudo, a

discussão foi adiada, ao todo, onze vezes, posto que o segundo relatório legislativo da CRE, no qual constavam os pareceres das emendas apresentadas nos quadros acima (10, 11 e 12) somente foi entregue pelo relator no dia 24/10/2011, portanto, mais de um mês depois do recebimento do ofício com pedido de remessa¹⁸.

O segundo relatório legislativo entregue pela CRE, posto como “a alternativa ideal”, foi, portanto, o resultado tanto das reflexões já feitas no primeiro relatório (entregue em agosto de 2011), quanto das emendas apresentadas pelos senadores membros da comissão. Assim sendo, e a partir da análise contida no próprio relatório da comissão, pode-se dizer que, basicamente, o intuito da comissão foi de desmerecer boa parte do processo legislativo ocorrido no âmbito da Câmara dos Deputados e reescrever o texto de forma a considerar o texto original do PL 5.228/2009 e as modificações julgadas pertinentes pelos senadores membros. Esse desejo é claramente ratificado pelo discurso do Senador Fernando Collor proferido na reunião deliberativa do dia 25/10/2011.

Afinal, a proposta original do Governo, amplamente debatida no âmbito de nove ministérios e com a participação de instituições da sociedade ligadas ao tema, parece-nos mais apropriada para ser aprovada nesta Casa Revisora que o texto do PLC nº 41, de 2010, **marcado por emendas de toda ordem apressadamente apresentadas na Câmara e que aqui chegam para, de forma açodada, serem aprovadas sem aprofundamento na discussão.** (BRASIL, 2011, p. 43739, grifo nosso).

O que se pretende, com a presente discussão, é aprimorar um conjunto normativo que já é de qualidade. **O risco da aprovação do PL nº 41, de 2010, na forma como chegou da Câmara dos Deputados, sem discussão e de forma irresponsavelmente célere, é promovermos um retrocesso na matéria** (BRASIL, 2011, p. 43742, grifo nosso).

[...] nós reproduzimos no substitutivo **o inteiro teor do projeto original encaminhado ao Congresso Nacional** pelo ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e pela Presidenta Dilma Rousseff, enquanto Ministra-Chefe da Casa Civil da Presidência, pois pareceu-nos o mais apropriado **e o que encontra acolhida nas emendas dos Srs. Senadores.** (BRASIL, 2011, p. 43748, grifo nosso).

O Substitutivo que agora proponho **reproduz em sua quase totalidade o texto inicial do PL nº 5.228, de 2009**, aprimorando diversos aspectos do PLC nº 41, de 2010, sempre com o objetivo de salvaguardar informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado brasileiros, sem prejudicar direitos e garantias fundamentais. Nossa

¹⁸ Esses inúmeros adiamentos ocorreram com vistas a cumprir o Regimento Interno do Senado Federal que, em seu art. 171, diz: “A matéria dependente de exame das comissões só será incluída em Ordem do Dia depois de emitidos os pareceres, lidos no Período do Expediente, publicados no Diário do Senado Federal e em avulso eletrônico, observado o interstício regimental”. Partindo dessa prerrogativa, ainda que a SGM/SF tivesse o texto em mãos, regimentalmente não lhe era permitido por a matéria na ordem do dia e prosseguir à votação do plenário.

preocupação em seguir praticamente a íntegra do texto do PL nº 5.228, de 2009, de autoria do Poder Executivo, deve-se ao fato de entendermos que o mesmo se encontra mais de acordo com a doutrina e com as tendências modernas dos regulamentos de sigilo de informações. Além disso, repetimos, o referido PL é fruto de discussões balizadas envolvendo Ministros e técnicos de diferentes segmentos do Poder Executivo e, ainda, as contribuições da sociedade civil, chegando-se a um projeto mais harmônico com a perspectiva do Estado e da própria sociedade. **Os ajustes que fizemos, portanto, foram mínimos, contemplando as proposições dos Senadores e a posição inicial do Poder Executivo** (BRASIL, 2011, p. 43752, grifo nosso).

Dadas todas essas falas do relator, não julgamos que seja necessário a elaboração de um novo quadro contemplando as alterações feitas no segundo substitutivo da CRE, posto que o texto basicamente retomou a originalidade do PL 5.228/2009 com algumas adaptações, de acordo com o parecer dado nas emendas elencadas nos quadros 12, 13 e 14. Portanto, o que julgamos ser, de fato, essencial ao entendimento dessa fase do processo de elaboração da LAI é a receptividade do texto apresentado pela CRE pelo plenário do Senado Federal, reunido em sessão deliberativa no dia 25/10/2011. Para tanto, utilizaremos, a partir de então, a integridade de partes das falas dos senadores durante a referida reunião, registradas nos Diários do Senado Federal.

Discursos na Sessão deliberativa no Plenário do Senado

No dia 25 de outubro de 2011 seria votado no plenário do Senado Federal o PLC nº 41/2010 em turno único do substitutivo apresentado pela CRE. A seguir apresentamos os principais trechos dos discursos.

DEPUTADO/PARTIDO	DISCURSO
Demóstenes Torres (DEM-GO)	[...]. Vamos lembrar que V. Exª (referindo-se a Fernando Collor) não propôs essa classificação para todos os documentos produzidos pelo Governo. V. Exª fracionou, como está no projeto, em três partes: os documentos produzidos pelo Governo, esses devem ser imediatamente colocados inclusive no Portal da Transparência e divulgados no mesmo momento; os documentos que importam em ferir os direitos humanos também não podem sofrer qualquer espécie de classificação; mas os documentos que ofendem o Estado, que dão algum grau de risco à segurança do Estado, esses devem ser classificados por 25 anos, mais 25 anos e, se houver necessidade, por um tempo mais [...]. Todavia, Presidente ¹⁹ Fernando Collor, acho que no Brasil nós podemos, neste momento, ousar um pouco mais. Eu já dei um parecer na Comissão de Constituição e Justiça, que era um parecer que acompanhava o pensamento do então Deputado Federal Walter Pinheiro. Reafirmo aqui a minha intenção. Por quê? Porque eu entendo que talvez V. Exª possa ter razão em acompanhar toda a legislação internacional e, principalmente, as maiores potências mundiais acerca desse tema. Mas, convenhamos, hoje a evolução científica é muito grande, especialmente nessa área de ciência, que devemos preservar em relação à energia nuclear, em relação à energia elétrica, em relação à biodiversidade. A evolução científica, acho-a hoje vertiginosa. Acho que 25 anos, com a possibilidade de prorrogação por mais 25 anos, pode acudir plenamente o desejo de podermos ter acesso a esses documentos [...]. Mas eu acho que está no momento de criarmos uma legislação até mais evoluída do que a legislação internacional. Nós, sim, devemos ousar e dar conhecimento no prazo estabelecido nesse projeto de lei [...]. Repito: lamento, pela profundidade da discussão da temática, do estudo que V. Exª fez, ter de discordar de V. Exª. Mas discordo, para rejeitar o substitutivo de V. Exª [...]. (BRASIL, 2011, P. 43790-43792)

¹⁹ Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, e não do Senado Federal.

Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP)	<p>[...]. Do século XVIII para cá, com o advento do iluminismo e das teorias democráticas sobre o exercício do poder, pouco a pouco foi se afirmando a ideia de que a democracia, a plena participação dos cidadãos nas decisões da vida pública, é incompatível com segredo. O segredo deve ser a exceção; a mais absoluta publicidade, a regra. Aliás, a Constituição de 1988 considera o direito à informação como um dos direitos fundamentais da pessoa. E é disso que trata o projeto de lei que examinamos [...]. Gostaria de salientar as restrições que o projeto de lei da Câmara traz à divulgação e ao acesso às informações públicas que, longe de serem tão amplamente franqueadas, como sustentou o Senador Fernando Collor, estão, sim, disciplinadas e, de certa maneira, no meu entender, comedidas [...]. Evidentemente, no mundo moderno, assim como no mundo antigo, o segredo tem vigência nas relações do Estado com seus cidadãos para proteger determinados valores, para proteger determinados objetivos como a segurança nacional, como os direitos humanos, como as investigações em curso ou como a economia nacional, mas essa deve ser a exceção das exceções [...]. Por essa razão, vou votar com o projeto da Câmara. (BRASIL, 2011, p. 43792-43794).</p>
Humberto Costa (PT-PE)	<p>[...]. Quero, de antemão, parabenizar o trabalho do Presidente da Comissão de Relações Exteriores, Senador Fernando Collor, que reputo como um trabalho sério, mas que nem por isso se exime de poder ser criticado de forma política, de forma educada. Em primeiro lugar, o tema que estamos debatendo aqui diz respeito fundamentalmente àquilo a que me referi no início da minha intervenção, diz respeito ao aprofundamento da democracia, uma democracia jovem, que, no Brasil, veio a se consolidar plenamente apenas em 89, quando, após a ditadura, pela primeira vez elegemos pela via direta um Presidente da República, apesar de termos tido uma Assembleia Nacional Constituinte anteriormente [...]. Falamos tanto no combate à corrupção, falamos tanto em fazer com que a coisa pública seja tratada de forma correta, e esse é um dos mecanismos pelos quais nós podemos fazer esse enfrentamento, não apenas ao tema da corrupção, mas ao tema do respeito aos direitos humanos, ao tema da cidadania, do acesso a informações que são vitais para o exercício de direitos constitucionalmente garantidos. Portanto, nós temos que apostar na proposta que veio da Câmara dos Deputados, que é um grande aperfeiçoamento daquela que originalmente chegou, ainda que objeto de discussão e de envio do governo do Presidente Lula. Mas a inteligência faz com que nós possamos compreender e que nós possamos reconhecer que havia imperfeições. A própria Presidenta Dilma reconheceu que havia imperfeições e que a Câmara dos Deputados aperfeiçoou aquele projeto. Para nós, é fundamental que a nossa população possa ter o direito de conhecer, possa ter o direito de escrever e principalmente de reescrever a sua história. É fato que são os vencedores, ou as classes dominantes que escrevem a história de um país. No entanto, ao longo dos anos, com o exercício da cidadania, com a organização dos setores populares, esses setores querem ter o direito de escrever pela sua visão a história que nós estamos construindo e vivenciando. E o projeto que vem da Câmara garante exatamente que possamos dar essa transparência e esse direito à cidadania. A proposta restabelecida, com todo o respeito, pelo Presidente Collor, acho que representa um retrocesso em relação ao que veio da Câmara, porque a Câmara estabelece claramente critérios de classificação e de desclassificação de informações sigilosas definidas de forma periódica mediante revisão. Garante que aquela informação à qual se deu acesso à sociedade, que esse acesso possa se dar da maneira mais ampla possível, inclusive pelo grande mecanismo de informação que há na sociedade mundial hoje, que é a rede mundial de computadores, a Internet [...]. Se algo depois de 50 anos é capaz de produzir prejuízo à soberania de um país, a sua economia, às suas fronteiras, com certeza, como muito bem disse ele, a forma de garantir essa soberania e essa cidadania é exatamente pela publicização do que efetivamente está colocado como um segredo [...]. Assim, eu entendo que nós devemos aprová-la, e aprová-la da forma como ele veio da Câmara [...]. Como acreditar que essa comissão de reavaliação das informações poderá fazer aquilo que a cidadania quer, se ela não tem a devida autonomia e o caráter deliberativo das suas decisões? Criar essa comissão para torná-la meramente um órgão consultivo é dar ao Poder Executivo o direito de decidir aquilo que a sociedade deve saber ou não [...]. Portanto, Srs^a Senadoras, Srs. Senadores, hoje é uma noite histórica, a noite em que o Brasil se sintoniza com o sentimento mais democrático que há no mundo hoje, que é o sentimento de que o povo, a população, os cidadãos têm direito a conhecer a verdade das informações sobre o seu País, têm direito de ter transparência na forma como se lida com o poder público em cada um dos países [...]. E aqui a oposição dá uma grande demonstração de espírito democrático de que, no nosso País, a democracia é uma conquista irrevogável, uma conquista que não volta atrás, para que juntos possamos realmente ter uma legislação democrática de acesso à informação. (BRASIL, 2011, p. 43794-43795).</p>
Randolfo Rodrigues (PSOL-AP)	<p>[...]. Todos os países que passaram, Senador Aloysio, pelo processo de redemocratização – e isso aconteceu na América Latina e V. Ex^a sabe disso melhor que eu – tiveram o acesso, tiveram a construção de dois ordenamentos jurídicos, logo após o início de seu processo de democratização: uma lei de acesso às informações e a instituição de suas comissões nacionais da verdade ou, em alguns casos, de comissões nacionais de reconciliação [...]. Hoje, votamos a Lei de Acesso à Informação e, amanhã, oxalá, apreciada aqui a urgência, votaremos o relatório de V. Ex^a, Senador Aloysio, de instituição da Comissão Nacional da Verdade [...]. Há uma alegação que se faz ao texto de que essa redação é uma ameaça à segurança do Estado e à segurança da sociedade. É importante e quero destacar que o PLC 41, em seu texto originário vindo da Câmara, contém uma série de exceções temporárias ao acesso à informação, e essa é a tradição dos países democráticos. O acesso à informação é regra. O acesso temporário à informação é a</p>

	<p>exceção. Esta é a tradição das democracias: o acesso temporário é exceção; o acesso pleno, a regra permanente. O próprio PLC, no art. 25, assegura o dever do Estado de controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção [...]. É bom suscitar que, hoje, mais de 90 países do mundo, ou seja, mais de 5 bilhões de pessoas no mundo têm acesso pleno às informações, e isso não comprometeu nem as atividades de inteligência desses países, nem as ações diplomáticas desses países, nem o perene conhecimento científico, nem as atividades comerciais estratégicas desses países [...]. Sr. Presidente, esta semana tem tudo para ser histórica para o Congresso Nacional brasileiro. Esta semana tem tudo para ser histórica para o Senado brasileiro. Nós podemos, nesta semana, aprovar duas legislações: a Lei de Acesso à Informação e a Comissão Nacional da Verdade, que, no meu entender, deveriam ter sido aprovadas há 22 anos. Hoje, 22 anos depois, nós estamos concluindo o processo de transição democrática e se assemelhando a estados democráticos em que, de fato, o acesso à informação está disponível para todos os seus cidadãos e onde o direito à verdade também é acessível a todos os seus cidadãos. Portanto, vamos à aprovação do PLC 41, conforme o texto que veio da Câmara. (BRASIL, 2011, P. 43795-43797)</p>
--	---

Quadro 13 Discursos no plenário do Senado Federal

A fala do Senador Randolpho Rodrigues encerra a discussão da matéria, posto que não mais haviam oradores inscritos. O presidente da mesa, Senador Mozarildo Cavalcanti (PTB-RR), em substituição ao Senador José Sarney, que se ausentou do plenário durante as discussões, dá início à votação do substitutivo. A partir desse momento, os líderes dos partidos deram seus encaminhamentos à votação, que se configuraram da seguinte forma:

REPRESENTANTE/PARTIDO	ENCAMINHAMENTO
Senador Demóstenes Torres (DEM-GO)	Não
Senador Walter Pinheiro (PT-BA)	Não
Senador Aloysio Ferreira (PSDB-SP)	Não
Senadora Ana Amélia (PP-RS)	Não
Senador Gim Argello (PTB-DF)	Sim
Senador Randolfe Rodrigues (PSOL-AP)	Não
Senador Humberto Costa (PT-PE)	Não
Senador Romero Jucá (PMDB-RR)	Abstenção
Senador Antônio Carlos Valadares (PSB-SE)	Não

Quadro 14 Encaminhamento dos partidos para votação do substitutivo

Feitas os devidos encaminhamentos, o substitutivo apresentado pelo relator da matéria na CRE é, finalmente, levado à votação nominal, configurando-se da seguinte maneira: de 52 membros presentes, 43 votaram contra e somente 9 votaram a favor da

matéria²⁰. Dada a rejeição do substitutivo, prossegue-se à segunda votação, referente ao texto proveniente da Câmara dos Deputados.

Sessão deliberativa (25/10/2011) – PLC nº 41/2010

Votação em turno único do texto encaminhado pela Câmara dos Deputados

Considerando que os senadores já haviam proferido seus discursos na votação do projeto substitutivo, não foram feitos novos discursos nessa fase do processo. Contudo, o Senador Fernando Collor protocolou quatro requerimentos à Mesa, sendo eles:

- a) Requerimento nº 1.309, de 2011: Requeiro destaque para votação em separado²¹, a fim de aprovar, do art. 22 do Substitutivo da CRE ao PLC nº 41, de 2010, que será inserido no lugar do art. 27 do texto proveniente da Câmara dos Deputados (PLC nº 41, de 2010).
- b) Requerimento nº 1.310, de 2011: Requeiro destaque para votação em separado, a fim de aprovar, do art. 34 do Substitutivo da CRE ao PLC nº 41, de 2010, que será inserido no lugar do art. 39 do texto proveniente da Câmara dos Deputados (PLC nº 41, de 2010).
- c) Requerimento nº 1.311, de 2011: Requeiro destaque para votação em separado, a fim de aprovar, do art. 18 do Substitutivo da CRE ao PLC nº 41, de 2010, que será inserido no lugar do art. 24 do texto proveniente da Câmara dos Deputados (PLC nº 41, de 2010).
- d) Requerimento nº 1.312, de 2011: Requeiro destaque para votação em separado, a fim de aprovar, do art. 30 do Substitutivo da CRE ao PLC nº 41, de 2010, que será inserido no lugar do art. 35 do texto proveniente da Câmara dos Deputados (PLC nº 41, de 2010).

Dos quatro requerimentos supracitados, somente os de número 1.311 e 1.312 foram aprovados e os seus textos levados à votação. O teor das principais modificações propostas pelos requerimentos é disposto nos quadros que seguem.

TEXTO ANTERIOR	TEXTO PROPOSTO
Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada. § 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação,	Art. 18. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta, confidencial ou reservada.

²⁰ No anexo A, encontra-se a íntegra da votação nominal, por senadores.

²¹ Recurso utilizado para votar separadamente parte da proposição submetida ao exame dos parlamentares

<p>conforme a classificação prevista no caput, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes: Inciso I - ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos; Inciso II - secreta: 15 (quinze) anos; e Inciso III - reservada: 5 (cinco) anos.</p>	<p>§ 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no caput, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes: Inciso I – ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos; Inciso II – secreta: 15 (quinze) anos; Inciso III – confidencial: 10 (dez) anos; Inciso IV – reservada: 5 (cinco) anos. § 2º Os prazos de classificação poderão ser prorrogados uma vez, por igual período, à exceção dos documentos classificados como ultrassecretos e os de outras classificações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, para os quais não haverá limite de prorrogação.</p>
--	--

Quadro 15 Proposta do Requerimento nº 1.311, de 2011

TEXTO ANTERIOR	TEXTO PROPOSTO
<p>Art. 35. Fica instituída, em contato permanente com a Casa Civil da Presidência da República, inserida na competência da União, a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, composta por Ministros de Estado e por representantes dos Poderes Legislativo e Judiciário, indicados pelos respectivos presidentes, com mandato de 2 (dois) anos.</p>	<p>Art. 30. Fica instituída, em contato permanente com a Presidência da República, inserida na competência da União, a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, com a seguinte composição: Inciso I – Vice-Presidente da República, que a coordenará; Inciso II – Ministro da Justiça; Inciso III – Ministro de Estado da Defesa; Inciso IV – Ministro das Relações Exteriores; Inciso V – Ministro da Fazenda; Inciso VI – Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República; Inciso VII – Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Inciso VIII – Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; Inciso IX – dois representantes do Senado Federal e dois representantes da Câmara dos Deputados, indicados pelos respectivos Presidentes; Inciso X – um representante do Poder Judiciário, indicado pelo Conselho Nacional de Justiça; Inciso XI – um representante do Ministério Público, indicado pelo Conselho Nacional do Ministério Público. § 1º Os representantes a que se referem os incisos IX a XI do caput deste artigo terão mandato de dois anos, renovável por uma única vez. § 2º O Presidente da República poderá designar membros eventuais para as reuniões da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, conforme a matéria a ser apreciada.</p>

Quadro 16 Proposta do Requerimento nº 1.312, de 2011

Os dois dispositivos alvos dos requerimentos eram os mesmos constantes no substitutivo da CRE, já apresentados anteriormente. Porém, dada a não aprovação do texto pelo plenário, o senador Fernando Collor, julgando que a alteração dos dois dispositivos era de suma importância, tentou, mais uma vez, aprová-las por meio de votação em separado. Contudo, essa última alternativa também não vingou e o teor dos requerimentos foi rejeitado por unanimidade pelo plenário, com votação contrária somente de Fernando Collor.

Dada essa rejeição, o presidente da mesa, Senador João Ribeiro (PR-TO), 2º secretário, em substituição ao Senador Mozarildo Cavalcanti que precisou se retirar,

encaminha o plenário à votação do PLC nº 41/2010, da forma como veio da Câmara dos Deputados, e das emendas de redação nº 1 a 4 feitas ainda na CCT. O plenário aprova o texto e as emendas por unanimidade, com votação contrária do Senador Fernando Collor “na redação final, no todo, no conjunto”.

No dia 31/10/2011 o texto é enviado à Presidenta da República, Dilma Rousseff, para sanção, e transformado na Lei ordinária nº 12.527/2011, publicada no Diário Oficial da União em 18/11/2011 com veto parcial do *caput* e § 1º do art. 19²² e *caput* do art. 35²³. A Presidenta informou ao Senado Federal que os vetos foram necessários para se evitar contradição entre dispositivos e o ferimento do princípio da separação de poderes.

²² **Art. 19.** Negado o acesso à informação e improvido o recurso a que se refere o art. 15, os órgãos e entidades públicas deverão informar aos Tribunais de Contas a cuja fiscalização estiverem submetidos os pedidos de informação indeferidos, acompanhados das razões da denegação, quando se tratar de matéria sujeita à fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial das referidas Cortes.

§ 1º Quando se tratar de informações essenciais à tutela de direitos fundamentais, os órgãos ou entidades públicas deverão encaminhar ao Ministério Público os pedidos de informação indeferidos acompanhados das razões da denegação

²³ **Art. 35.** A Comissão Mista de Reavaliação de Informações, composta por Ministros de Estado e por representantes dos Poderes Legislativo e Judiciário, indicados pelos respectivos presidentes, ficará em contato permanente com a Casa Civil da Presidência da República e inserida na competência da União.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

O aprofundamento da discussão em torno dessa pesquisa visa cumprir, principalmente, ao objetivo geral proposto no início do trabalho, que é de apresentar e sistematizar o trâmite legislativo no Congresso Nacional que culminou com a aprovação da Lei de acesso à informação - LAI

Logo de início, algumas questões basilares nos chamaram atenção e julgamos ser importante apontá-las preliminarmente: a) o acolhimento das demandas da sociedade civil organizada para participar ativamente do processo. Especialmente na Câmara dos Deputados, onde o projeto de lei mais sofreu modificações, foram realizadas cerca de treze audiências públicas, nas quais diversas questões que tangenciam o acesso à informação foram pautadas pelos atores participantes; b) a tentativa de se regredir o projeto de lei e a não aceitação desse retrocesso pela maioria dos parlamentares; c) a atualização e regulamentação da norma jurídica após ter sido sancionada, de forma a dar ainda mais respaldo ao seu devido cumprimento.

Apesar de a pesquisa ter focado na LAI, apontamos anteriormente que o nascedouro da questão do direito de acesso à informação em nosso território foi a Constituição Federal de 1988. Em síntese, os artigos 5º inciso XXXIII, 37 § 3º inciso II e 216 § 2º passam à sociedade a afirmativa de que lhes é conferido obter acesso às informações de natureza pública e de interesse pessoal e coletivo, resguardada aquelas que dizem respeito às questões de segurança nacional. Contudo, ainda que a presença desses dispositivos na maior e mais importante lei do país represente avanços essenciais, não se pode dizer que eles supriram todas as necessidades demandadas pela sociedade, já que não tiveram por intuito definir qualquer tipo de regramento que legitimasse, na prática, os procedimentos a serem adotados para prestação das informações. Nesse sentido, percebemos que o Estado, na figura dos poderes Legislativo e Executivo, tentou fechar essas lacunas existentes no ordenamento jurídico com a sanção de diversas leis, decretos e medida provisória, sintetizadas no Quadro 1. Contudo, nenhuma dessas legislações foram capazes de sanar o problema de forma efetiva, deixando claro que se fazia necessário uma lei com proporções e regramentos muito mais específicos. E é nesse sentido que, a partir de 2003, tem-se os primeiros movimentos para legislar de forma contundente sobre os procedimentos a serem adotados na prestação de informações públicas.

Apesar de 2003 ter sido, em tese, o ano de início do processo de elaboração da LAI, posto que já haviam proposições legislativas que pretendiam regulamentar a matéria, como foi exposto no Quadro 2, podemos dizer que ele se deu, de forma incisiva somente a partir de 2009, quando do envio, pelo poder Executivo federal, do PL 5.228/2009. Esse intervalo de tempo de seis anos nos leva a refletir, ao menos, sobre duas questões: sobre uma possível indiferença do Congresso Nacional em legislar sobre o direito de acesso à informação e sobre a força política exercida pelo poder executivo, fazendo com o legislativo, efetivamente, dê início à tramitação da matéria.

Contudo, essa possível indiferença do Congresso Nacional, citada logo acima, se mostra quase que inexistente a partir da análise dos trâmites legislativos firmados a partir de agosto de 2009. Primeiramente, é importante destacar que em ambas as Casas legislativas a matéria recebeu regime de urgência, forma de tramitação que visa apressar a tramitação e votação da matéria legislativa, já que dispensa alguns prazos e formalidades regimentais.

A realização das diversas audiências públicas na Câmara dos Deputados, assim como os discursos proferidos pelos deputados federais e as emendas propostas por eles proporcionou o aperfeiçoamento do PL 5.228/2009 de forma a deixá-lo de acordo com a realidade de um país democrático, que preza pela transparência dos atos administrativos, que dispõe de mecanismos recursais em caso de negativa de informações públicas e que prevê punições aos agentes do Estado que, por ventura, venham a atuar de forma arbitrária no fornecimento das informações requisitadas pelos cidadãos. Já no Senado Federal, apesar desse caráter democrático das discussões ter se mantido de forma majoritária entre os membros do parlamento, há de se destacar que houveram diversas tentativas, por parte da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, presidida pelo Senador Fernando Collor de Mello, de se retroceder o texto da matéria. Essas tentativas se revelaram por meio de dois projetos substitutivos apresentados pela referida Comissão, que continham diversas emendas e supressões ao texto, que visavam, dentre outras coisas, aumentar o tempo de sigilo das documentações, possibilitar o sigilo *ad aeternum* de documentos classificados como ultrassecretos e diminuir as possibilidades de se entrar com recurso frente à negativa de acesso por parte do Estado. Todavia, também é de suma importância apontar que todos esses retrocessos foram completamente rejeitados pela ampla maioria dos senadores e senadoras da República, o que nos leva a entender que o intuito de se sancionar uma

legislação que viesse a corroborar com a redemocratização do Estado e que possibilitasse o respeito à memória e à verdade, se manteve.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral desta pesquisa foi de apresentar e sistematizar o trâmite legislativo no Congresso Nacional que culminou com a aprovação da Lei de acesso à informação – LAI). Para tanto, adotamos como ponto de partida o ano de 1988, com a promulgação da Constituição Federal. A partir de então, e tomando por base alguns estudos já existentes sobre o tema, fizemos um levantamento das principais normas jurídicas existentes sobre o assunto e, com isso, notou-se que nenhuma delas foi capaz de estabelecer de forma eficaz os regramentos necessários para se solicitar informações aos distintos órgãos da administração pública, conforme definiu a Carta Magna de 1988.

A legislação capaz de resolver, ou ao menos explicitar, da melhor maneira possível, esses problemas de indefinição foi, sem dúvida, a Lei de Acesso à Informação. A partir do que foi exposto, em especial no decorrer do capítulo três deste trabalho, onde constatamos as diferentes versões do texto da LAI enquanto ela ainda era um projeto de lei, as emendas feitas pelos parlamentares, as supressões e acréscimos à redação e afins, ficou evidente que a intenção da maioria dos legisladores era de pactuar com o processo de redemocratização do Estado brasileiro, elaborando uma lei de acesso na qual a transparência é a regra e o sigilo, a exceção.

Apesar desse posicionamento majoritário, não podemos dizer que o processo legislativo foi marcado por uma única ideologia, pois há de se considerar as diversas tentativas de subversão da matéria na CRE, no Senado Federal. Contudo, o fato dessas tentativas terem sido amplamente rejeitadas pelo plenário da Casa nos mostra que, ainda que vivamos em tempos onde a democracia pareça estar sendo posta à prova todos os dias, ela ainda tem força para se sustentar em um país como o Brasil. Ainda no que diz respeito à força política exercida por um Estado democrático de direito, e a partir das interpretações de diversos juristas, cientistas políticos, sociólogos e historiadores de que estamos vivendo um “Estado de exceção” pós golpe parlamentar, que culminou, no ano de 2016, no *impeachment* da presidenta eleita Dilma Rousseff, pode-se dizer que as instituições democráticas brasileiras enfrentam novos desafios a cada dia, e a transparência governamental age, sem dúvida, como um fator determinante em diversos momentos decisórios nas mais distintas esferas sociais.

Assim sendo, e com vistas à finalização deste estudo, podemos dizer que o processo legislativo que tornou possível a sanção da Lei nº 12.527/2011 foi longo e, por vezes, conflitante, se considerarmos que houve algumas discrepâncias no que diz respeito aos ideais/princípios daqueles que foram protagonistas na elaboração da legislação. Apesar desses momentos de antagonismo ideológico, fica notório que a democracia, a transparência e a liberdade de informação foram as questões mais defendidas pelos parlamentares do Congresso Nacional e por todos os atores sociais que atuaram durante o período de tramitação da matéria

6. RECOMENDAÇÕES DE PESQUISA

Alguns aspectos não puderam ser analisados nesta monografia em virtude dos objetivos que foram definidos e dos prazos para a conclusão do trabalho. Nesse sentido, julgamos relevante apontar algumas frentes para pesquisas futuras:

- Análise comparada dos trâmites legislativos durante a elaboração dos dispositivos da CF/88 que dizem respeito ao acesso à informação e os trâmites da LAI;
- Comparar a atuação da sociedade civil organizada com a participação dos atores institucionais na elaboração da LAI;
- Estudar as posições políticas dos partidos dos principais parlamentares envolvidos na elaboração da LAI, com vistas a identificar possíveis correlações ideológicas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA FILHO, Antônio Luiz Medeiros de. A Lei de Acesso à Informação no Estado democrático brasileiro. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Piauí**, Teresina, v. 20, n. 1, p. 39-49, jan./dez. 2016.

ARAÚJO, Carlos Alberto Ávila. A ciência da informação como ciência social. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 32, n. 3, p. 21-27, set./dez. 2003. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/ciinf/article/view/985>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

BARROS, Dirlene Santos. **A Lei brasileira de Acesso à Informação**: uma análise da sua construção, do contexto nacional ao contexto político oligárquico do estado do Maranhão (2009-2014). 2017. 236 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/24009/1/2017_DirleneSantosBarros.pdf> Acesso em: 28 fev. 2018.

BARROS, Dirlene Santos; RODRIGUES, Georgete Medleg. Lei de acesso à informação: entre vozes e silêncios na divulgação pelo jornal O Estado do Maranhão. **Informação & Sociedade**: estudos, João Pessoa, v. 27, n. 2, p. 291-302, maio/ago. 2017. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/ies/article/view/32698/pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2018.

BATISTA, Carmen Lúcia. Informação pública: controle, segredo e direito de acesso. **InTexto**, Porto Alegre, n. 26, p. 202-222, jul. 2012. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/intexto/article/view/19582/18927>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

_____. **Informação pública**: entre o acesso e a apropriação social. 2010. 202 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27151/tde-05112010-110124/pt-br.php>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 23 fev. 2018.

_____. **Decreto nº 27.583, de 14 de dezembro de 1949**. Aprova o regulamento para a salvaguarda das informações que interessam à segurança nacional. Rio de Janeiro, RJ, 1949. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D27583.htm>. Acesso em: 22 maio 2018.

_____. **Decreto nº 4.923, de 18 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, e dá outras providências. Brasília, DF, 2003a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4923.htm>. Acesso em: 04 maio 2018.

_____. **Exposição de Motivos Interministerial nº 00007 CC/MJ/MRE/MD/AGU/SEDH/GSI/SECOM/CGU-PR**, de 05 de maio de 2009. Brasília, DF, 2009a. Disponível em: <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/432703/REPOSTA_PEDIDO_RESP_00077_001109_2015_65-13-11-2015%20-%20CC.pdf>. Acesso em: 11 maio 2018.

_____. **Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília, DF, 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8159.htm>. Acesso em: 23 fev. 2018.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2001**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm>. Acesso em: 23 fev. 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de lei 219/2003**. Regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, dispendo sobre prestação de informações detidas pelos órgãos da Administração Pública. Brasília, DF, 2003b. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105237>>
Acesso em: 08 jun. 2018.

_____. **Projeto de lei 5.228/2009**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição, e dá outras providências. Brasília, DF, 2009b. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=434566>>
. Acesso em: 24 maio 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissões especiais. **PL 219/03 – Informações detidas pela adm. pública**. Brasília, DF, 2009c. Disponível em:
<<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/53a-legislatura-encerradas/pl021903>>. Acesso em: 09 jun. 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Projeto de lei da Câmara nº 41, de 2010 – Lei de Acesso à Informação / LAI**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF, 2010. Disponível em:
<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/96674>>. Acesso em: 08 jun. 2018.

_____. [Extrato do] Diário do Senado Federal, Poder legislativo, 26 out. 2011, p. 43709-43821. Brasília: Secretaria de Ata do Senado Federal, 2011. Disponível em:
<<http://legis.senado.leg.br/diarios/PublicacoesOficiais#>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Orientação para a implementação da Lei de acesso à informação nas ouvidorias públicas**: rumo ao sistema participativo. Brasília, 2012. 72 p. Disponível em:

<https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-implementacao_lai.pdf>.

Acesso em: 29 abr. 2018

_____. Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção. **Ata da 4ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção**. Brasília, 2005. 5 p.

_____. **Ata da 10ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção**. Brasília, 2009. 6 p.

COSTA, Célia Maria Leite; FRAIZ, Priscila Moraes Varella. Acesso à informação nos arquivos brasileiros. **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 63-76, 1989. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2275>>. Acesso em: 21 jun. 2018.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

GUEDES, Roger de Miranda. O profissional da informação frente à lei de acesso à informação pública: condutas possíveis. **Biblos**, Rio Grande do Sul, v. 28, n. 2, p. 59-72, ago. 2015. Disponível em: <<https://periodicos.furg.br/biblos/article/view/4593>>. Acesso em: 19 jun. 2018.

JARDIM, José Maria. O acesso à informação arquivística no Brasil: problemas de acessibilidade e disseminação. In: Mesa Redonda Nacional de Arquivos, 1999, Rio de Janeiro. Mesa Redonda Nacional de Arquivos. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1999. Disponível em: <<https://arquivoememoria.files.wordpress.com/2009/05/informacao-arquivistica-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

KINZO, Maria D'Alva G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 3-12, dez. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10367.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

LIMA, Márcia Heloísa Tavares de Figueiredo. et al. Uma análise do estatuto princípio-epistemológico do direito à informação na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011). In: XIII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação

(ENANCIB), 13, 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciência da Informação, 2012. Disponível em: <<http://enancib.ibict.br/index.php/enancib/xiiienancib/paper/viewFile/3660/2784>>.

Acesso em: 21 jun. 2018.

REIS, Lígia Maria Souza Lopes. **A Lei brasileira de acesso à informação e a construção da cultura de transparência no Brasil: os desafios para a implementação da norma e o agir comunicativo no enfrentamento da opacidade estatal.** 2014. 151 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

RODRIGUES, Georgete Medleg. Legislação de acesso aos arquivos no Brasil: um terreno de disputas políticas pela memória e pela história. **Acervo: Revista do Arquivo Nacional**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 257-286, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/383>>.

Acesso em: 15 fev. 2018.

_____. O acesso aos arquivos produzidos pelas ditaduras dos países do Cone Sul: uma análise comparativa da legislação. In: X Seminário Internacional de Políticas de la Memória, 10, 2017. Buenos Aires: Centro Cultural de la Memória Haroldo Conti, 2017. Disponível em: <http://conti.derhuman.jus.gov.ar/2018/01/seminario/mesa_22/medlegrodrigues_mesa_22.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2018.

SANTOS, João Carlos Gardini; FERNÁNDEZ MOLINA, Juan Carlos; GUIMARÃES, José Augusto Chaves. Direito de acesso à informação: uma análise a partir das realidades espanhola e brasileira. **Informação & Sociedade: estudos**, João Pessoa, v. 27, n. 2, p. 49-62, maio/ago. 2017. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/ies/article/view/31196/pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

SEZINANDO, Lorrane Cristina Passos. **A participação de atores arquivísticos na implementação da Lei de Acesso à Informação no poder executivo dos Estados brasileiros (2011-2015).** 2016. 115 f. Dissertação (Mestrado profissional em Gestão de Documentos e Arquivos) Programa de Pós-Graduação em Gestão de Documentos e Arquivos da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

Disponível em: <<http://www.repositorio-bc.unirio.br:8080/xmlui/handle/unirio/11128>>. Acesso em: 23 maio 2018.

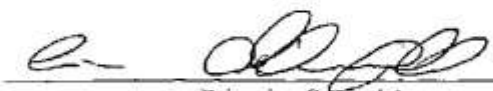
SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. Crise da ditadura militar e o processo de abertura política no Brasil, 1974-1985. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Org.). **O Brasil republicano: o tempo da ditadura – regime militar e movimentos sociais em fins do século XX**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2007. cap. 7.

ANEXO A – VOTAÇÃO NOMINAL DO SUBSTITUTIVO DA CRE

VOTAÇÃO NOMINAL

EMENDA Nº 5 - PLEN (SUBSTITUTIVO) AO PLC Nº 41, 2010

Num. Sessão: 1 Num. Votação: 1 Abertura: 25/10/2011 18:46:24
 Data Sessão: 25/10/2011 Hora Sessão: 14:00:00 Encerramento: 25/10/2011 18:53:47

Partido	UF	Nome do Senador	Voto	Partido	UF	Nome do Senador	Voto
PDT	RO	ACIR GURGACZ	NÃO	Votos ABST. : 00			
PSDB	SP	ALOYSIO NUNES FERREIRA	NÃO				
PSDB	PR	ALVARO DIAS	NÃO				
PP	RS	ANA AMÉLIA	NÃO				
PT	ES	ANA RITA	NÃO	Primeiro-Secretário			
PT	RR	ÂNGELA PORTELA	NÃO				
PT	AC	ANIBAL DINIZ	NÃO				
PSB	SE	ANTÔNIO CARLOS VALADARES	NÃO				
PR	MS	ANTONIO RUSSO	SIM				
PTB	PE	ARMANDO MONTEIRO	SIM				
PSDB	PB	CÍCERO LUCENA	NÃO				
PP	PI	CIRO NOGUEIRA	NÃO				
PR	MG	CLESIO ANDRADE	SIM				
PSDB	GO	CYRO MIRANDA	NÃO				
PT	MS	DEL CÍDIO DO AMARAL	NÃO				
DEM	GO	DEMÓSTENES TORRES	NÃO				
PSC	SE	EDUARDO AMORIM	NÃO				
PT	SP	EDUARDO SUPLICY	NÃO				
PTB	MA	EPITÁCIO CAFETEIRA	SIM				
PTB	AL	FERNANDO COLLOR	SIM				
PSDB	PA	FLEXA RIBEIRO	NÃO				
PMDB	AP	GEOVANI BORGES	SIM				
PTB	DF	GIM ARGELLO	SIM				
PT	PE	HUMBERTO COSTA	NÃO				
PMDB	PE	JARBAS VASCONCELOS	NÃO				
DEM	MT	JAYME CAMPOS	SIM				
PDT	BA	JOÃO DURVAL	NÃO				
PR	TO	JOÃO RIBEIRO	NÃO				
PT	AC	JÓRGE VIANA	NÃO				
PSD	TO	KÁTIA ABREU	NÃO				
PSB	BA	LÍDICE DA MATA	NÃO				
PT	RJ	LINDBERGH FARIAS	NÃO				
PMDB	MA	LOBÃO FILHO	NÃO				
PR	ES	MAGNO MÁLTA	NÃO				
PSDB	PA	MÁRIO COUTO	NÃO				
PT	SP	MARTA SUPLICY	NÃO				
PSDB	SC	PAULO BAUER	NÃO				
PT	RS	PAULO PAIM	NÃO				
PDT	MT	PEDRO TAQUES	NÃO				
P-SOL	AP	RANDOLFE RODRIGUES	NÃO				
PP	RO	REDITÁRIO CASSOL	NÃO				
PMDB	ES	RICARDO FERRAÇO	NÃO				
PMDB	PR	ROBERTO REQUIÃO	NÃO				
PSS	DF	RÓDRIGO ROLLEMBERG	NÃO				
PMDB	PR	ROMERO JUCA	NÃO				
PMDB	PR	SERGIO SOUZA	NÃO				
PCdoB	AM	VANESSA GRAZZIOTIN	NÃO				
PR	TO	VICENTINHO ALVES	NÃO				
PMDB	MS	WALDEMIR MOKA	NÃO				
PT	BA	WALTER PINHEIRO	NÃO				
PT	PI	WELLINGTON DIAS	NÃO				
PDT	MG	ZEZE PERRELLA	SIM				

Presidente: MOZARILDO CAVALCANTI

Votos SIM : 09
 Votos NÃO : 43 Total : 52

Operador: NILSON SILVA DE ALMEIDA

Emissão: 25/10/2011 118:54:0