PROJETO DE LEI Nº 106, DE 2021

Institui a Política de Dados Abertos do Estado de São Paulo.

Artigo 1º Esta Lei institui a Política de Dados Abertos do Estado de São Paulo, conforme dispõe o inciso XXXIII do art. 5º; o inciso II, do § 3º do Art. 37; e §2 º do art. 216, da Constituição Federal, de 1988.

§1º Subordinam-se à esta Lei:

I - órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, incluindo as Cortes de Contas, bem como a Defensoria Pública do Estado de São Paulo e o Ministério Público do Estado de São Paulo;

II - autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Estado de São Paulo;

III - prestadores de serviços públicos a qualquer título;

IV - contratados e conveniados pelos Poderes Públicos, sob qualquer regime, que, pela natureza dos serviços prestados ou produtos gerados produzam, coletem ou custodiem dados em nome ou para a Administração Pública, independentemente de previsão contratual; e

V - entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênio, acordo, ajuste ou outro instrumento congênere.

§2º A obrigatoriedade a que estão submetidas as entidades citadas nos incisos IV e V refere-se também à divulgação da parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação ou a subsídio, isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou

remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições concedidas mediante lei específica, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

Artigo 2º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os seguintes princípios e diretrizes:

I - observância da publicidade das bases de dados como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação das bases de dados de interesse público, independentemente de solicitações;

III - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência; e

IV - desenvolvimento do controle social dos entes previstos no art. 1º.

~~Artigo~~ 3º Para os efeitos desta Lei, considere-se:

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

II - dado público - qualquer dado gerado ou sob a guarda governamental, que não tenha o seu acesso restrito ou esteja sob sigilo em decorrência de legislação específica;

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

IV - dados abertos - dados acessíveis ao público, representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na rede mundial de computadores e disponibilizados por meio de licenças livres, que permitam sua livre utilização, consumo ou cruzamento, estando sujeito a, no máximo, a exigência de creditar a sua autoria e compartilhar pela mesma licença;

V - metadados - informações estruturadas e codificadas que descrevem e permitem gerenciar, compreender, preservar e acessar os documentos digitais ao longo do tempo e referem-se a:

a) identificação e contexto documental;

b) segurança - grau de sigilo, informações sobre criptografia, assinatura digital e outras marcas digitais;

c) contexto tecnológico - formato de arquivo, tamanho de arquivo, dependências de hardware e software, tipos de mídias, algoritmos de compressão e localização física do documento;

VI - Plano de Dados Abertos - documento orientador com indicação das bases de dados que serão publicadas em formato aberto, com prazos e responsáveis por cada atividade, a definição das ações de implantação e promoção de abertura de dados de cada órgão ou entidade do setor público, obedecidos os padrões mínimos de qualidade, de forma a facilitar o entendimento e o reúso das informações.

VII - catálogo de dados - espaço de acesso a todos os conjuntos de dados disponibilizados pelos órgãos governamentais, disponíveis na internet e com indicação dos formatos em que os conjuntos de dados estão disponíveis.

VIII - primariedade - qualidade do dado coletado na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações;

IX - atualidade - garantiria da perenidade dos dados, da padronização de estruturas de informação e do valor dos dados;

X - acessibilidade - modo de disponibilização dos dados, com segurança e autonomia, para que seja possível utilização por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida;

XI - inteligibilidade - modo de descrição das bases de dados com informação suficiente para a compreensão de eventuais ressalvas quanto à sua qualidade e integridade;

XII - Processabilidade por máquina - modo de estruturação dos dados de forma a possibilitar o seu processamento automatizado;

XIII - Indiscriminatoriedade de acesso - modo de disponibilização dos dados sem que seja necessária qualquer tipo de identificação, registro ou cadastro para acessá-los;

XIV - Formatos não proprietários - modo de disponibilização dos dados em formato aberto, sobre o qual não recaia nenhum tipo de licença ou controle para sua utilização que restrinja o seu acesso, limitando-se a creditar a autoria; e

XV - Licenças livres - modo de autorização de uso dos dados que permita o uso e sob a qual não incida regulações de direitos autorais, marcas, patentes ou segredo industrial, exceto aqueles que exigem sigilo e respeito à privacidade.

Artigo 4º A Política Estadual de Dados Abertos tem os seguintes objetivos:

I - promover a publicação de dados contidos em bases de dados de órgãos e entidades da administração pública em todos os níveis estadual de governo e no âmbito dos três Poderes;

II - franquear o acesso, de forma aberta, aos dados produzidos ou acumulados pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, sobre os quais não recaia vedação legal de acesso;

III - promover o ordenamento na geração, armazenamento, acesso e compartilhamento de dados abertos para uso do setor público e da sociedade;

IV - definir e disciplinar os padrões e os aspectos técnicos referentes à disponibilização e disseminação de dados abertos;

V - promover o compartilhamento de recursos de tecnologia da informação e evitar a duplicidade de ações e o desperdício de recursos na disseminação de dados no formato aberto;

VI - fomentar o controle e participação sociais, o desenvolvimento de novas tecnologias e a melhor oferta de serviços públicos para o cidadão;

VII - promover a melhoria contínua da publicação de dados abertos, de acordo com as orientações fornecidas pelas respectivas ouvidorias;

VIII - promover a colaboração entre governos dos diferentes níveis da federação, entre os três Poderes e a sociedade, por meio do intercâmbio, da publicação e reuso de dados abertos;

IX - promover a participação social na construção de um sistema de utilização, reúso e agregação de valores dos dados públicos;

X - aprimorar a cultura de transparência pública, promovendo a publicidade de dados e informações na gestão pública e

XI - garantir o respeito à privacidade, a obrigação de anonimização dos dados pessoais e dos dados sensíveis.

Artigo 5º Os órgãos mencionados no art. 1º franquearão acesso aos dados por eles produzidos, coletados ou custodiados, na forma mais ampla possível, através da internet, em formato aberto, que permita o seu reúso, acesso simplificado e desenvolvimento de aplicativos por toda a sociedade, observada a legislação que trate do sigilo e controle nos casos específicos.

§ 1º Os órgãos elaborarão um Plano de Dados Abertos de forma a fomentar o reúso, inovação, controle social e novos negócios pela sociedade, para cumprimento do previsto no caput deste artigo.

§2º O Plano de Dados Abertos, de que trata o §1º, será disponibilizado eletronicamente para consulta pública antes de sua aprovação e de sua atualização a cada dois anos.

§ 3º No Plano de Dados Abertos constará, no mínimo:

I - catálogos das bases a serem disponibilizadas;

II - mecanismos transparentes de priorização na abertura de bases de dados abertos;

III - cronograma relacionado aos procedimentos de abertura das bases de dados abertos, sua atualização e sua melhoria;

IV - identificação de autoridade responsável por:

a) publicar, atualizar e manter as bases de dados abertos;

b) assegurar o cumprimento das normas relativas à publicação dos dados abertos de forma eficiente e adequada aos objetivos desta Lei;

c) monitorar a implementação do disposto nesta Lei e apresentar relatórios periódicos sobre o seu cumprimento;

d) recomendar as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento das normas e procedimentos necessários ao correto cumprimento do disposto nesta Lei;

e) orientar os respectivos órgãos e unidades no que se refere ao cumprimento do disposto nesta Lei e seus regulamentos; e

f) criar processos para o engajamento da sociedade, com o objetivo de facilitar o acesso aos dados, esclarecer dúvidas e corrigir problemas sobre os dados já disponibilizados.

§ 4º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas utilizarão todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, com a respectiva divulgação em seus sítios oficiais da internet.

Artigo 6º As ouvidorias dos órgãos e entidades mencionadas no artigo 1º definirão, por meio de ato normativo, o formato, a periodicidade, os campos e o leiaute de disponibilização dos dados abertos.

Parágrafo único. Os atos normativos a que se referem o caput observarão, no que couber, o disposto nos arts. 4º, 5º e 6º da Lei Estadual nº 10.294, de 20 de abril de 1999, a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.

Artigo 7º Os dados dos órgãos e entidades mencionadas no artigo 1º deverão ser disponibilizados no portal da transparência do Estado de São Paulo.

Parágrafo único. Os demais poderes deverão criar um sítio próprio na rede mundial de computadores para a disponibilização dos dados e interfaces de aplicação web.

Artigo 8º O acesso aos dados abertos de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

I - orientação sobre os procedimentos para a abertura e o local onde estarão disponibilizados os dados ou conjuntos de dados;

II - dados contidos em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por órgãos ou entidades públicas, recolhidos ou não a arquivos públicos;

III - dados primários, íntegros, autênticos e atualizados;

V - dados em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, de modo a facilitar a análise das informações;

VI - indicação de local e instruções que permitam a comunicação, por via pessoal, eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade pública que produza, colete ou custodie o dado; e

VII - garantia de acessibilidade aos dados para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida.

Artigo 9º Consideram-se automaticamente passíveis de abertura as bases de dados dos três Poderes estaduais que não contenham dados protegidos por sigilo legal.

Artigo 10 Às solicitações de abertura de bases de dados disciplinados por meio desta Lei, aplicam-se os prazos, procedimentos e penalidades previstos para o processamento de pedidos de acesso à informação, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Parágrafo único. A decisão negativa de acesso de pedido de abertura de base de dados fundamentada na demanda por custos adicionais desproporcionais e não previstos pelo órgão ou pela entidade da administração pública estadual deverá apresentar análise sobre a quantificação de tais custos e sobre a viabilidade da inclusão das bases de dados em edição futura do Plano de Dados Abertos.

Artigo 11 Fica instituída Comissão Mista, órgão colegiado interinstitucional, que tem por finalidade coordenar a implementação desta Lei no Estado de São Paulo.

§1º A Comissão de que trata o caput será integrada por um representante indicado pelos titulares estaduais do:

I - Poder Executivo;

II - Poder Legislativo;

III - Poder Judiciário;

IV - Ministério Público; e

V - Defensoria Pública.

§2º A Comissão tem por objetivo viabilizar a criação de um portal único para disponibilização de todas as bases de dados de órgãos ou entidades da administração pública estadual.

Artigo 12 Os Planos de Dados Abertos dos órgãos e entidades públicas deverão ser elaborados e publicados em sítio eletrônico da rede mundial de computadores (internet), no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

Parágrafo único. Os Planos de Dados Abertos dos órgãos e entidades públicas vinculadas ao Poder Executivo Estadual serão elaborados em conformidade com as diretrizes da Ouvidoria-Geral do Estado.

Artigo 13 As despesas decorrentes da execução desta lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias

Artigo 14 Esta Lei entra em vigor 90 (noventa) dias após a data de sua publicação.

Parágrafo Único: O disposto no artigo 12 entrará em vigor em 180 dias após a data da publicação desta Lei.

JUSTIFICATIVA

Este projeto de lei tem por objetivo trazer um novo marco legal para ampliar a transparência no estado de São Paulo. A política de dados abertos está intimamente ligada com o dever de transparência da Administração Pública em todas as suas esferas.

A transparência é um desafio para a Administração Pública, pois o dinamismo da sua atuação deve estar alinhado com a permanente evolução tecnológica relacionada ao acesso à informação e produção e circulação de dados. Em um contexto normativo rígido, como é o sistema da Administração Pública brasileira, os órgãos de controle devem promover ações e estratégias para garantir a transparência, sem, contudo, deixar de preservar a veracidade das informações e os direitos fundamentais que excepcionam a publicidade dos atos da administração.

A Constituição da República estabelece, no seu artigo 37, que a Administração Pública deve obediência ao princípio da publicidade, em todos os níveis da federação e esferas de governo. A transparência é uma derivação do princípio da publicidade, que está intimamente ligado ao direito de informação do cidadão e ao dever de transparência do Estado.

A própria Constituição estabelece as cláusulas restritivas de acesso à informação, ressalvando, no artigo 5º, XXXIII, as hipóteses “cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Os direitos, deveres e casos excepcionais que estão previstos na Constituição estão intimamente vinculados ao princípio democrático, o qual é basilar na conformação do nosso Estado. Isso porque, a essência da democracia, que é o controle popular do poder, pressupõe, invariavelmente, o direito à informação.

Portanto, a partir da transparência, tanto como direito à informação como dever de prestar informação, a Constituição da República almejou ampliar o controle democrático da sociedade, seja por meio da liberdade que dispõem os veículos de informação, organizações não-governamentais e ações individuais.

É importante trazer a insigne consideração do Supremo Tribunal Federal, por meio do Min. Alexandre de Moraes no voto proferido na apreciação da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.347/DF[2], cujo escopo era ver suspenso os efeitos do art. 6º-B da Lei 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória 928/2020[3], o qual criava restrições à aplicação a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011):

"À consagração constitucional de publicidade e transparência corresponde a obrigatoriedade do Estado em fornecer as informações solicitadas, sob pena de responsabilização política, civil e criminal, salvo nas hipóteses constitucionais de sigilo.

A participação política dos cidadãos em uma Democracia representativa somente se fortalece em um ambiente de total visibilidade e possibilidade de exposição crítica das diversas opiniões sobre as políticas públicas adotadas pelos governantes, como lembrado pelo JUSTICE HOLMES ao afirmar, com seu conhecido pragmatismo, a necessidade do exercício da política de desconfiança (politics of distrust) na formação do pensamento individual e na autodeterminação democrática, para o livre exercício dos direitos de sufrágio e oposição; além da necessária fiscalização dos órgãos governamentais, que somente se torna efetivamente possível com a garantia de publicidade e transparência.

O acesso às informações consubstancia-se em verdadeira garantia instrumental ao pleno exercício do princípio democrático, que abrange 'debater assuntos públicos de forma irrestrita, robusta e aberta (Cantwell v. Connecticut, 310 U.S. 296, 310 (1940), quoted 376 U.S at 271-72)."

A transparência, considerando os postulados constitucionais, somente estará garantida em um ambiente de total visibilidade e compreensão das informações atinentes aos atos relacionados à coisa pública.

Daí o porquê a transparência também ser uma ferramenta para garantir o pleno exercício da cidadania e, em última análise, da soberania popular, já que as informações públicas devem estar ao alcance de qualquer um do povo.

Portanto, dentro do panorama constitucional, podemos afirmar que a transparência (i) é um direito fundamental do indivíduo, no sentido de ter toda a informação de interesse particular ou coletivo disponível (art. 5º, XXXIII), (ii) é dever do Estado, sendo um dos fundamentos da Administração Pública (art. 37); (iii) decorre dos princípios institutivos da Constituição da República, notadamente, o princípio democrático e o republicano (art. 1º) e (iv) é uma ferramenta fundamental para o exercício da Cidadania (art. 1º, II).

Sendo, portanto, uma garantia do regime democrático e republicano, o povo, titular máximo dos poderes da república, é o destinatário final das ferramentas que promovem a transparência na Administração Pública. Por essa razão, toda e qualquer ferramenta relacionada à transparência deve ser realizada de forma simples e acessível para o alcance cognitivo de todos.

É nesse panorama constitucional que se insere a Política Estadual de Dados Abertos que se pretende implementar através da presente propositura legislativa.

Isso porque, somente por meio de dados abertos a sociedade terá amplo e irrestrito acesso às informações relacionadas à Administração Pública, ressalvadas àquelas cujo sigilo é garantido pela própria Constituição da República.

A importância da divulgação de dados em formato aberto é incontestável.

O portal brasileiro de dados abertos apresenta a publicação *"5 motivos para a abertura de dados na Administração Pública"*[8], os quais, resumidamente, são (i) transparência na gestão pública; (ii) contribuição da sociedade com serviços inovadores ao cidadão; (iii) aprimoramento na qualidade dos dados governamentais; (iv) viabilização de novos negócios e (v) obrigatoriedade por lei.[1]

Vale dizer que a obrigatoriedade por lei, segundo o portal brasileiro de dados abertos, é uma decorrência da obrigatoriedade dos órgãos públicos de promover a transparência ativa,

[1] Acessado em 17 de fevereiro de 2021: Cinco Motivos para a Abertura de Dados na Administração Pública | Portal TCU

nos termos do artigo 8º da Lei de Acesso à Informação. Contudo, trata-se de uma interpretação da legislação, a qual, em âmbito federal, também conta com o Decreto 8.777/2016.

Em âmbito internacional, a *Open Knowledge International*, organização dedicada promoção de políticas de dados abertos, é categórica ao afirmar que sociedades democráticas e transparentes só funcionam com dados aberto:

> Em uma sociedade democrática e funcional, os cidadãos precisam saber o que seu governo está fazendo. Para isso, eles devem ser capazes de acessar livremente dados e informações do governo e compartilhar essas informações com outros cidadãos. Transparência não se trata apenas de acesso, mas também de compartilhamento e reutilização — muitas vezes, para entender o material, é preciso ser analisado e visualizado e isso exige que o material seja aberto para que possa ser livremente utilizado e reutilizado.[9] [2]

Em face da seriedade que um projeto dessa magnitude merece, os membros da Frente Parlamentar pela Transparência endereçaram um ofício ao Conselho de Transparência da Administração Pública do Governo do Estado de São Paulo para fazer um convite a fim de que fosse criado um grupo de trabalho para elaborar um Projeto de Lei que instituísse, em âmbito estadual, uma política de dados abertos.

O grupo de trabalho foi criada pela então Presidente do referido conselho, a Dra. Eunice Aparecida de Jesus Prudente, Professora Doutora da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco - Universidade de São Paulo.

A proposta apresentada é fruto de inúmeros encontros realizados pelo Grupo de Trabalho instituído no âmbito do Conselho de Transparência da Administração Pública. O grupo foi integrado por representantes do Poder Executivo Estadual (Secretaria de Governo, Secretaria da Fazenda, Procuradoria Geral do Estado), Defensoria Pública e da W3C (entidade não governamental).

---

[2] Traduzido livremente do endereço eletrônico acessado em 25 de novembro de 2020: https://okfn.org/opendata/why-open-data/

"In a well-functioning, democratic society citizens need to know what their government is doing. To do that, they must be able freely to access government data and information and to share that information with other citizens. Transparency isn't just about access, it is also about sharing and reuse — often, to understand material it needs to be analyzed and visualized and this requires that the material be open so that it can be freely used and reused."

O texto apresentado se vale de conceitos já consolidados em legislação federal e de acordo com critérios mais técnicos, fato que diminui possíveis questionamentos de ordem legislativa da proposta. Cabe destacar, também, que o projeto está em consonância com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

O artigo 1º do projeto traz as entidades públicas que estão submetidas à Política Estadual de Dados Abertos. Vale dizer que, além daquelas já vinculadas à Administração Pública Direta, o projeto faz menção, inclusive, a entidades da Administração Pública Indireta, em especial, pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que prestam serviço público, como é o caso da Organizações Sociais de Saúde e Educação, por exemplo.

Essa inclusão ganha relevo, principalmente, no contexto dos trabalhos desta Casa Legislativa, que recentemente aprovou o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito que investigava contratos de "quarteirização", o qual fez recomendações expressas para que o Estado de São Paulo passasse a divulgar os dados das organizações sociais que tinham contratos de gestão com a Administração Pública em formato aberto.

Os artigos seguintes tratam dos objetivos e princípios que devem reger a Política Estadual de Dados Abertos. No artigo 6º da referida propositura, há a previsão de criação do Plano Estadual de Dados Abertos, que visa materializar o cumprimento dos princípios e objetivos desta política.

Nesse ponto, destaca-se que o referido plano deverá ser submetido à consulta pública, periodicamente, no intervalo de dois anos, para atualizações e correções que se façam necessárias.

Com efeito, considerando as múltiplas partes da estrutura da Administração Pública envolvidas nesse projeto, a propositura garante que as ouvidorias de cada órgão, por meio de ato normativo próprio, definam o formato, a periodicidade, os campos e o leiaute de disponibilização dos dados abertos. Isso assegura a autonomia de cada um dos entes públicos na execução de política.

Ainda, a propositura estabelece um mecanismo de solicitação de abertura de dados, adotando os mesmos procedimentos da Lei de Acesso à Informação, de modo que não haja sobreposição de procedimentos desnecessários.

Visando a maximização da governança dos dados e amparada na maximização da convivência harmônica entre os Poderes, a propositura estabelece a criação de uma Comissão Mista, órgão colegiado interinstitucional, que terá por finalidade coordenar a implementação desta Lei no Estado de São Paulo e por objetivo viabilização da criação de um portal único para disponibilização de todas as bases de dados de órgãos ou entidades da administração pública estadual.

Considerando a necessária convivência harmônica entre os Poderes e a elaboração de trabalhos que contemplem todas as esferas da Administração Pública, a referida comissão será integrada por um representante indicado pelos titulares estaduais do Poder Executivo; Poder Legislativo; Poder Judiciário; Ministério Público; e Defensoria Pública.

Em suma, a partir desse projeto, pretende-se deixar um legado para o Estado de São Paulo pautado nas melhores práticas de transparência e dados abertos, as quais, em última análise, são instrumentos fundamentais para ampliação dos postulados republicano e democrático da nossa sociedade, bem como da maximização do exercício da cidadania.

Por todas as razões acima, apresentamos a presente propositura e esperamos contar com o apoio dos nobres parlamentares desta casa legislativa.

Sala das Sessões, em 1/3/2021.

a) Sérgio Victor – NOVO a) Marina Helou – REDE a) Ricardo Mellão – NOVO a) Daniel José – NOVO a) Gil Diniz – Sem Partido