

## PARECER N° , DE 2018

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 398, de 2015, do Senador Antonio Anastasia, que *acrescenta o art. 38-A a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, para obrigar a gravação e manutenção, por prazo mínimo de cinco anos, o áudio das sessões deliberativas dos conselhos de administração e fiscal das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas, das sociedades de economia mista e das demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.*

Relatora: Senadora **ANA AMÉLIA**

### I – RELATÓRIO

Vem à análise terminativa desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 398, de 2015, de autoria do Senador Antonio Anastasia.

O PLS se propõe a obrigar a gravação e a manutenção, por prazo mínimo de cinco anos, do áudio das sessões deliberativas dos conselhos de administração e fiscal das autarquias, fundações públicas, empresas públicas sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.



SF/18028.72161-06

Para esse fim, acrescenta um art. 38-A à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que, dentre outras providências, *regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal.*

De acordo com o projeto, a lei decorrente de sua aprovação entrará em vigor na data de sua publicação.

No prazo regimental, não foram oferecidas emendas.

## **II – ANÁLISE**

Cabe a esta Comissão opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa do PLS nº 398, de 2015, além de apreciar seu mérito (Regimento Interno do Senado Federal – RISF, art. 101, I e II).

No que tange à constitucionalidade, formal e material, não há reparos a fazer. O PLS trata de matéria de competência legislativa da União, pois objetiva conferir maior transparência aos atos do Poder Público, corolário do princípio da publicidade (Constituição Federal, art. 37, *caput*).

Além disso, não invade a iniciativa privativa do Presidente da República, pois, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), a iniciativa parlamentar é admissível quando se tratar de projeto de lei que objetiva apenas conferir transparência a atos do Poder Público:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. Obrigaçāo do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material. Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização. Constitucionalidade.

(…)

**2. Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública.**

 SF/18028.72161-06

**O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e).**

3. A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, *caput*, CF/88).

4. É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica.

(...)

6. Ação julgada improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.444, Tribunal Pleno, Rel. Ministro Dias Toffoli, julgada em 6.11.2014)

Ressaltamos que, no caso em questão, não se obriga a divulgação de informações na imprensa ou na Internet – exige-se, apenas, a gravação e a manutenção do áudio das sessões deliberativas dos conselhos de administração e fiscal das entidades da Administração Indireta. Assim, eventual requerimento de acesso a essas informações obedecerá ao disposto na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), que, dentre outras medidas, resguarda aquelas de natureza sigilosa.

A inexistência de reserva de iniciativa também decorre do fato de que a presente proposição possui caráter nacional. Prevalece, nesse caso, o entendimento de que a exceção do art. 61, § 1º, II, e, da CF, que dispõe sobre a competência privativa do Presidente da República para dispor sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública, somente se impõe relativamente a matérias afetas ao Poder Executivo federal.

A regimentalidade da proposição também não merece questionamentos, uma vez que seguiu o que dispõem os arts. 91, inciso I, 100 e 101 do RISF. Sua juridicidade também é inquestionável, uma vez que a normatização proposta é adequada ao instrumento jurídico utilizado.



SF/18028.72161-06

Quanto à técnica legislativa, o projeto acolhe os ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001.

No tocante ao mérito, louvamos a iniciativa do Senador Antonio Anastasia.

A transparência dos atos do Poder Público, vertente do princípio constitucional da publicidade, constitui um dos pilares do regime administrativo pátrio. Trata-se, na verdade, de exigência inderrogável do próprio Estado Democrático de Direito.

A abrangência desse princípio constitucional é evidenciada por Hely Lopes Meirelles (*Direito Administrativo Brasileiro*, 34<sup>a</sup> Edição, p. 97):

**A publicidade**, como princípio de administração pública (CF, art. 37, *caput*), **abrange toda atuação estatal, não só sob aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes**. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes. (grifamos)

Nosso ordenamento constitucional, além de prever a publicidade como um dos princípios da Administração Pública (art. 37, *caput*, da CF), garante aos cidadãos o direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, coletivo ou geral, excetuados apenas os casos em que o sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado:



SF/18028.72161-06

**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;

Nada mais razoável, assim, do que exigir a gravação e a manutenção do áudio das sessões deliberativas dos conselhos de administração e fiscal, de forma a estarem disponíveis à sociedade e aos órgãos de controle. Ressalvam-se, por óbvio, as informações protegidas por sigilo, nos termos da Constituição e da legislação aplicável, a exemplo da Lei de Acesso à Informação.

Ressaltamos, ainda, que a presente medida contribui para que os conselheiros tenham comportamento condizente com a nobreza de suas funções, uma vez que suas opiniões serão evidenciadas com maior clareza.

Consideramos oportuno, contudo, proceder a um pequeno ajuste na proposição, com vistas a assegurar sua máxima efetividade.

Os conselhos de administração e fiscal são figuras típicas de sociedades por ações. No caso das fundações e autarquias, normalmente a nomenclatura de órgãos com funções semelhantes é diversa. Funções assemelhadas ao do conselho fiscal, por exemplo, são exercidas por órgãos de auditoria interna ou conselho curador.

Impõe-se, assim, que a obrigatoriedade prevista no PLS incida não apenas no caso de sessões dos conselhos de administração ou fiscal, mas também no caso de órgãos com funções equivalentes, se houver.

SF/18028.72161-06

### III – VOTO

Por todos esses motivos, opinamos pela **constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do PLS nº 398, de 2015, e, no mérito, por sua **aprovação**, na forma da seguinte emenda:

#### EMENDA N° – CCJ

Dê-se ao art. 38-A da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, na forma do art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 398, de 2015, a seguinte redação:

**“Art. 38-A.** As entidades mencionadas no art. 1º, parágrafo único, inciso II, desta Lei ficam obrigadas a gravar e manter, por prazo mínimo de 5 (cinco) anos, o áudio das sessões deliberativas dos seus conselhos de administração e fiscal, e de órgãos com funções equivalentes, se houver.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



SF/18028.72161-06