



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador JORGE KAJURU

PARECER N° , DE 2019

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.*

Relator: Senador **JORGE KAJURU**

I – RELATÓRIO

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

A proposição destina-se 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.

Para esse fim, acrescenta o 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.

Em sua justificação, o autor pondera que o objetivo da proposição é *“aumentar o grau de transparência do processo decisório desses colegiados, abrindo a “caixa-preta” dos Conselhos, para que tudo o que for dito em suas sessões deliberativas fique registrado, por no mínimo cinco anos, de forma a constituir meio de prova para eventuais questionamentos ou litígios judiciais”*.

No prazo regimental, não foram oferecidas emendas.

II – ANÁLISE

Cabe à CCJ, em relação a este PLS, pronunciar-se, em caráter terminativo (Regimento Interno do Senado Federal – RISF, art. 91, I), sobre a admissibilidade (constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e técnica legislativa), bem como sobre o seu mérito (RISF, art. 101, incisos I e II).

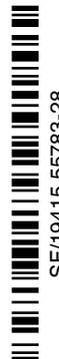
No que tange à constitucionalidade formal e material, não há reparos a fazer. A proposição trata de matéria de competência legislativa da União, pois objetiva conferir maior transparência aos atos do Poder Público, corolário do princípio da publicidade (Constituição Federal, art. 37, *caput*).

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. Obrigação 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. 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)

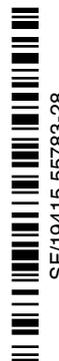
A inexistência de reserva de iniciativa também decorre do fato de que a presente proposição possui caráter nacional. Prevalece, nesse caso, o entendimento de que a exceção do art. 61, § 1º, II, e, da CF, que dispõe sobre a competência privativa do Presidente da República para dispor sobre a criação e 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.

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, concordamos com a avaliação da então Senadora Ana Amélia, relatora que nos antecedeu nesta Comissão. De fato, medidas que estimulam a transparência dos atos do Poder Público devem ser apoiadas, tendo em vista se tratar de exigência inderrogável do próprio Estado Democrático de Direito.

Importante ressaltar que a proposição em análise não obriga a divulgação de informações – exige-se, apenas, a gravação e a manutenção



do áudio das sessões deliberativas dos conselhos de administração e fiscal das entidades da Administração Indireta.

Preservam-se, assim, as informações classificadas como sigilosas, nos termos da Constituição e da legislação aplicável, a exemplo da própria Lei de Acesso à Informação. Esta, em seus arts. 23 e 24, dispõe sobre as informações passíveis de classificação, bem como sobre os prazos máximos de restrição de acesso à informação, que varia de cinco a 25 anos.

Especificamente no que concerne às empresas públicas e sociedades de economia mista, as informações de natureza sigilosa (a exemplo das pertinentes ao sigilo bancário, estratégico, comercial e industrial) são preservadas, conforme regulamentação prevista na Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016 (Lei das Estatais). Apesar de essas informações não estarem disponíveis para a sociedade em geral, elas devem ser disponibilizadas aos órgãos de controle, sempre que solicitados no âmbito dos trabalhos de auditoria.

Diante do exposto, verifica-se que a proposição contribui significativamente para que os conselheiros adotem comportamento condizente com a nobreza de suas funções, uma vez que suas opiniões serão evidenciadas com maior clareza, sem prejuízo de se assegurar o indispensável sigilo das informações assim classificadas.

Consideramos oportuno, contudo, proceder a dois pequenos ajustes na proposição.

Em primeiro lugar, esclarecemos que 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. Com o objetivo de assegurar a máxima efetividade da norma, propomos 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.

Por fim, propomos excluir as instituições financeiras do âmbito de aplicação da norma, tendo em vista que o sigilo das operações dessas entidades já é objeto de regulamentação própria, objeto da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, editada com fundamento no art. 192 da Constituição Federal.



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 Nº – 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.

Parágrafo único. A obrigação prevista no *caput* não se aplica às instituições financeiras e suas subsidiárias.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

