



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 155, DE 2020

Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que “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”, para estabelecer mecanismo operacional de transparência executiva sobre o planejamento, a execução, o controle e a avaliação da gestão pública.

AUTORIA: Senadora Soraya Thronicke (PSL/MS)



Página da matéria



SENADO FEDERAL

Senadora SORAYA THRONICKE

PROJETO DE LEI N° , DE 2019

SF/20944.55816-00

Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que “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”, para estabelecer mecanismo operacional de transparência executiva sobre o planejamento, a execução, o controle e a avaliação da gestão pública.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 9º-A:

“**Art. 9º-A** Para cumprimento dos objetivos gerais do art. 6º e dos objetivos específicos do art. 7º, incs. V a VII, e sem prejuízo das demais disposições desta Lei, cada órgão e entidade dos entes a que se refere o art. 1º elaborará anualmente e publicará atualizações trimestrais, inclusive no sítio de que trata o art. 8º, § 2º:

- I - plano de gestão; e
- II – caderno de transparência executiva.

§ 1º O plano de gestão de que trata o inciso I do caput é documento que indica as estratégias, os meios e os recursos para o alcance de resultados, tendo por objetivos conferir foco estratégico à gestão, promover a transparência, o controle social, a eficiência, a eficácia, a efetividade, a integridade, a economicidade e a racionalização da gestão dos recursos públicos, e obedecerá aos seguintes requisitos:

I – seu conteúdo incluirá, no mínimo:

a) especificação dos objetivos estratégicos, seus respectivos indicadores de desempenho e metas a ele associadas, com suas respectivas fontes de dados e responsáveis pela aferição, bem como a descrição do plano de ação previsto para o respectivo cumprimento;

- b) associação entre os elementos de planejamento apontados na alínea 'a' deste parágrafo com seu enquadramento na fonte orçamentária do recurso, no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual;
- c) descrição do mecanismo de monitoramento, avaliação e controle dos resultados com foco nos serviços prestados;
- d) identificação e avaliação dos principais riscos críticos para o alcance dos resultados e para manutenção da integridade identificados;
- e) descrição do orçamento total, dos custos atualizados relativos aos recursos humanos, custeio geral e investimentos realizados, assim como valor total do patrimônio do órgão ou entidade;

II – será apresentado pelo titular do órgão ou entidade, em até trinta dias após o início do exercício ou em até 30 dias após a assinatura do ato de posse, devendo ser atualizado trimestralmente, conservando-se os registros das sucessivas atualizações sob as mesmas condições de publicidade do documento original;

§ 2º O caderno de transparência executiva de que trata o inciso II do caput é documento de prestação de contas destinado à apresentação de informações periódicas e sistematizadas sobre a gestão, devendo obedecer aos seguintes requisitos:

I – seu conteúdo incluirá, no mínimo:

- a) objetivos estratégicos, seus respectivos indicadores de desempenho e metas, assim como um resumo da situação atual de cada objetivo contendo os resultados alcançados, ações corretivas e problemas encontrados no período;
- b) resumo financeiro contendo o orçamento total, os custos atualizados relativos aos recursos humanos, custeio geral e investimentos realizados, assim como valor total do patrimônio do órgão ou entidade;
- c) resumo mostrando o cumprimento das disposições constantes na fonte orçamentária, no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual, assim como razões dos desvios em relação ao nelas fixado;
- d) avaliação dos serviços prestados pelo órgão ou entidade, incluindo também o indicador de satisfação do cidadão caso a atividade finalística do órgão ou entidade inclua a prestação direta de serviços públicos ao cidadão;

II – No momento de desligamento do titular do órgão ou entidade, este deverá apresentar uma versão atualizada do caderno de transparência executiva abrangendo os atos e fatos relativos ao período de sua gestão;

III – A não apresentação do caderno de transparência executiva, dentro dos requisitos exigidos, constitui ato de omissão e fere a responsabilidade civil-administrativa necessária ao desempenho do cargo ou função conforme descrito no Art. 124 na Lei 8.112;

§ 3º Os relatórios de que tratam os §§ 1º e 2º serão exigidos igualmente dos beneficiários de todas as transferências às quais se apliquem as exigências do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, sendo por eles responsáveis os titulares ou dirigentes máximos das instituições públicas ou privadas que recebam os recursos financeiros correspondentes.

§ 4º Para prevenir retrabalho e otimizar o fluxo de informações na atividade governamental, os documentos de que tratam os §§ 1º e 2º devem ter seu conteúdo compatibilizado com outras exigências de prestação de informações estabelecidas na legislação, aí incluídos:

I - os relatórios previstos no art. 23, §§ 1º e 2º, da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016;

II - o relatório da administração previsto no art. 133, inc. I, da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976;

III - os relatórios instituídos para cumprimento da obrigação de prestação de contas prevista no art. 71, inc. II, da Constituição Federal e nos dispositivos correspondentes das Constituições Estaduais e leis orgânicas municipais; e

IV – os dispositivos de gestão e avaliação do plano plurianual de que tratam o art. 165, inc. I, da Constituição Federal e os dispositivos correspondentes das Constituições Estaduais e leis orgânicas municipais.

§ 5º O regulamento estabelecerá o conteúdo detalhado dos documentos de que tratam os §§ 1º e 2º de acordo com o princípio de compatibilidade enunciado no § 4º, observado ainda que:

I – para os relatórios e obrigações cuja competência regulamentadora seja da União, a exemplo do inciso II do mencionado § 4º, os órgãos titulares do poder regulamentar estabelecerão em ato conjunto normas gerais nacionais aplicáveis a todos os entes no que se refere a tais informações;

II – para os relatórios e obrigações cuja competência regulamentadora seja de cada ente da Federação, a exemplo do inciso III do mencionado § 4º, os órgãos titulares do poder regulamentar estabelecerão em ato conjunto as normas aplicáveis em seu âmbito no que se refere a tais informações;

III – para compatibilidade com as exigências das respectivas áreas de competência, é facultado aos órgãos titulares do poder regulamentar:

a) estabelecer requisitos de informação adicionais aos previstos nos §§ 1º e 2º para os documentos neles criados;

b) estabelecer, exclusivamente para o cumprimento desses requisitos adicionais, prazos e periodicidades distintos aos previstos nos §§ 1º e 2º.

§ 6º Para atendimento às exigências desse artigo, é autorizada a ampla cooperação técnica entre os entes, e entre estes e outras instituições públicas e privadas interessadas, inclusive mediante:

I - a cessão recíproca de soluções de tecnologia da informação;

II – a celebração de convênios de cooperação para divisão de tarefas relativas às verificações in loco e demais diligências necessárias à produção das informações constantes dos documentos de que trata este artigo;

III – a disseminação de informações técnicas e o treinamento de pessoal.

§ 7º É facultado ao Poder Legislativo estabelecer a obrigatoriedade do envio dos documentos de que trata este artigo por parte de todos os órgãos ou entidades do respectivo ente, com a finalidade de criar plataforma unificada de divulgação dos mesmos.

§ 8º Ficam ressalvadas da divulgação pública, nos documentos de que trata este artigo, aquelas informações de que trata o art. 88, § 1º, da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, observado o § 2º do mesmo artigo, bem como aquelas expressamente ressalvadas em outros dispositivos desta Lei.

§ 9º Os sistemas de controle interno e externo abordarão, em sua avaliação da gestão e dos controles internos dos órgãos e entidades jurisdicionados, a abrangência, a qualidade e a eficácia dos mecanismos de planejamento e transparência estabelecidos neste artigo, sem prejuízo de qualquer outra medida de fiscalização que considerem convenientes sobre o tema.

§ 10º A responsabilidade pelo cumprimento da obrigação estabelecida pelo § 2º, inc. II, deste artigo é do titular do órgão ou entidade em exercício quando da data nele fixada, sem prejuízo da eventual responsabilidade de titular antecessor em relação aos atos e fatos da gestão. ”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir do primeiro exercício financeiro seguinte à data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Um dos princípios centrais da política nacional de transparência pública, hoje estruturada pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI) é a ampla divulgação das informações relativas aos meios e fins da gestão pública, ao uso dos recursos públicos e aos resultados da atuação governamental. No entanto, esse esforço hoje é profundamente comprometido pela limitação das fontes de dados disponíveis publicamente e, ainda mais, pela dificuldade de conceituação e compreensão das informações relevantes para avaliar a boa gestão. Em outras palavras, é muito difícil ao cidadão comum recolher, estruturar e interpretar a informação sobre o conteúdo e a qualidade da ação pública, estando as informações dispersas e o conhecimento sobre o assunto pouco difundido.

O presente Projeto de Lei oferece um instrumento simples e poderoso para superação, ao menos parcial, dessa assimetria de informações entre a administração e o cidadão. Baseado em pesquisas internacionais e na experiência do Governo do Distrito Federal (Lei Distrital nº 5.472, de 23 de abril de 2015), o projeto insere na própria LAI a obrigação da administração pública, em todos os entes da Federação, emitir periodicamente dois documentos essenciais ao conhecimento público do conteúdo da ação governamental. O primeiro é um plano de gestão, em que se recolhem indicadores de resultado e respectivas metas, bem como as ações planejadas para alcançá-las e os meios para acompanhá-las. Esse plano é a informação sistematizada do que o gestor pretende fazer, traduzida e especificada na forma de indicadores e medidas, o que permitirá ao cidadão conhecer as intenções de cada dirigente público (o documento é exigido do titular de cada órgão ou entidade) e a forma como pretende alcançar e medir tais intenções, simplificando as ações de controle social. O segundo é o outro lado da moeda: um caderno de transparência executiva que apresenta a prestação de contas do que foi cumprido no planejamento e avalia as razões para o eventual desvio em relação ao esperado.

O documento do plano de gestão é exigido anualmente, como anual também é o ciclo de gestão orçamentária e financeira, de contratos e de todas as dimensões da administração. Trata-se de horizonte temporal factível de formulação de previsões e de consolidação de informações. Já o caderno de transparência executiva precisa ser atualizado trimestralmente para permitir um ciclo menor de avaliação e fomentar a correção possíveis desvios, a mitigação de riscos e a solução de problemas. Desta forma, os documentos de gestão deixam de ser apenas elementos formais e passam a ser ferramentas fundamentais no controle de resultados entregues à sociedade.



SF/20944.55816-00

No que se refere ao conteúdo, destaca-se a exigência de que objetivos, indicadores e suas respectivas metas estejam alinhados com a estrutura das fontes orçamentárias. Outro ponto fundamental é a apresentação de elementos básicos tais como orçamento total, custos atualizados relativos aos recursos humanos, custeio geral e investimentos realizados, assim como valor total do patrimônio do órgão ou entidade. Os principais riscos críticos para o alcance dos resultados e para manutenção da integridade também devem ser identificados. Os indicadores utilizados também devem incluir métricas relativas à prestação do serviço e à satisfação do destinatário, no caso de órgãos que prestam serviços diretamente ao público.

A proposição tem objetivos ainda mais ousados: não exige tais informações apenas do gestor do órgão público, mas também sobre as transferências de recursos aos demais entes e ao setor privado. Dessa forma, todas as aplicações dos recursos públicos serão disponibilizadas ao conhecimento da população não apenas na dimensão financeira bruta, mas igualmente na dimensão do resultado. Além disso, insere os controles interno e externo no papel de avaliador da qualidade e eficácia dos mecanismos aqui estabelecidos, integrando as atividades de auditoria e fiscalização no circuito de melhoria da gestão proporcionado pelos relatórios de transparência.

Alguns críticos em potencial podem alegar que se trata de mais uma exigência burocrática, que aumenta os custos administrativos. Nada mais falso. Existem, sim, inúmeras outras demandas de documentos de prestação de contas, incluindo os definidos na lei geral das estatais, os relatórios da administração previstos na lei societária, os relatórios da prestação anual de contas aos Tribunais de Contas e os procedimentos eventualmente exigidos pelo plano plurianual como acompanhamento de gestão. O que se exige neste projeto é exatamente a conciliação entre todos esses documentos, de forma que os gestores tenham um formato padronizado que lhes permita cumprir, com um só esforço, todas essas exigências de informação. Essa padronização da informação somente será obtida pelo regulamento, o qual deverá observar a intervenção conjunta dos órgãos reguladores de cada uma dessas esferas de forma a conferir segurança jurídica ao gestor quanto às informações que deve prestar. Com isso, unifica-se o trabalho de responder a inúmeras demandas semelhantes, ganhando tempo e eficiência na gestão.

A colaboração institucional é outro traço da proposta: não apenas se prevê a atuação conjunta dos órgãos jurisdicionantes de cada esfera de atuação para elaborar o regulamento, mas também se autoriza e incentiva a ampla cooperação entre os entes (incluindo eventuais agentes privados interessados, como universidades e ONGs), por meio de cooperação no desenvolvimento de sistemas, treinamento de pessoal, divisão de trabalhos na fiscalização, etc. Por fim, abre-se a possibilidade do Legislativo, como titular do controle externo, organizar uma base geral e unificada de informações a partir do recebimento de todos os relatórios produzidos no âmbito do respectivo ente.

São adotados os cuidados necessários à preservação das informações que representem sigilo ou sejam de natureza concorrencial, ressalvando-se da divulgação pública aquelas que assim sejam definidas na LAI e na lei geral das estatais. Do ponto de vista da topologia legal, os dispositivos do projeto são inseridos na LAI em um único novo artigo 9º-A, no Capítulo II que trata, exatamente, “Do acesso a informações e sua

SF/20944.55816-00



divulgação”, logo depois dos arts. 8º e 9º, que têm por objeto exatamente os princípios e procedimentos de transparência ativa por parte da Administração Pública. Quanto à modulação temporal, mesmo diante da necessidade de produção do regulamento e da definição dos indicadores e metas (a qual terá de ser elaborada diretamente por cada órgão ou entidade, pois depende das circunstâncias concretas de sua atuação), o projeto estabelece que a lei deve produzir efeitos a partir do primeiro exercício financeiro seguinte à data de sua publicação, visto que é urgente iniciar uma avaliação mais criteriosa dos gastos públicos e dos resultados alcançados. Trata-se de meta exigente para as administrações públicas, mas justificada pela necessidade de elevar o patamar da transparência ativa na gestão governamental.

Por tais razões, entendemos ser a proposta um avanço importante na promoção da transparência da informação sobre os assuntos públicos e na melhoria da gestão governamental, e pedimos o apoio dos Senhores Parlamentares para sua rápida aprovação.

Sala das Sessões,

Senadora SORAYA THRONICKE

LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 6.404, de 15 de Dezembro de 1976 - Lei das Sociedades Anônimas; Lei das S.A.; Lei das S/A; Lei das Sociedades por Ações; Lei das Companhias por Ações - 6404/76
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1976;6404>
 - inciso I do artigo 133
- Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação, LAI - 12527/11
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2011;12527>
- urn:lex:br:federal:lei:2015;5472
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2015;5472>
- Lei nº 13.303, de 30 de Junho de 2016 - Lei de Responsabilidade das Estatais - 13303/16
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2016;13303>
 - parágrafo 1º do artigo 23
 - parágrafo 2º do artigo 23
 - parágrafo 1º do artigo 88