

PARECER N° DE 2019

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR (CTFC), sobre o Projeto de Lei nº 2.695, de 2019, do Senador Flávio Arns, que *altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação)*, para dispor acerca da disponibilização de documentos necessários à promoção da transparência no âmbito das despesas públicas.

SF/20505.00619-92

Relator: Senador **LUIZ PASTORE**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei nº 2.695, de 2019, de autoria do Senador Flávio Arns, que *altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação)*, para dispor acerca da disponibilização de documentos necessários à promoção da transparência no âmbito das despesas públicas.

A proposição é composta por três artigos. O art. 1º é voltado à promoção de alterações no art. 8º da Lei de Acesso à Informação, cujo *caput* determina que “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 elas produzidas ou custodiadas”.

Desse art. 8º consta o § 1º, segundo o qual “na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:” O Projeto de Lei altera a redação do inciso IV deste parágrafo, cuja redação vigente é a seguinte: “IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; ”.



SF/20505.00619-92

A proposição sugere o seguinte texto: “*IV – inteiro teor, em formato aberto, dos documentos de oficialização de demanda, estudos técnicos, mapas de pesquisa de preços, pareceres técnicos e jurídicos, instrumentos convocatórios e contratuais com seus respectivos anexos e aditamentos; atas de registro de preço, notas de empenho, bem como dos atos de reconhecimento e ratificação de dispensa e inexigibilidade*”.

E acrescenta ao mesmo § 1º do art. 8º novos incisos, VII e VIII, para incluir entre as informações que deverão constar, o “*inteiro teor, em formato aberto, dos atos concessórios de suprimento de fundos e das faturas do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF), bem como das notas fiscais e demonstrativos de prestação e aprovação de contas*”, e o “*inteiro teor, em formato aberto, dos recibos e notas fiscais referentes a resarcimento de agentes públicos*”.

Ademais disso, inclui no mesmo art. 8º da Lei de Transparência o novo § 6º, pelo qual “*os órgãos e entidades públicos que possuam processo administrativo eletrônico devem disponibilizar ao cidadão acesso ao sistema para fins de consulta*”.

Por seu turno, o art. 2º da proposição sob exame destina-se a promover alterações no art. 24 da Lei, que trata das informações que podem não ser disponíveis para a sociedade. O *caput* do art. 24 tem a seguinte redação:

Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua impescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada.

Esse artigo conta com cinco parágrafos, os quais esclarecem as informações que podem ser classificadas como secreta, ultrassecretas ou reservadas.

O projeto que ora apreciamos acrescenta a esse artigo o novo § 6º, nos termos seguintes:

“*§ 6º É vedado classificar como sigilosas as despesas de caráter pessoal, tais como alimentação, bebida, telefone, restaurante e hospedagem.*”

O art. 3º da proposição institui sua cláusula de vigência, para determinar que a Lei respectiva “*entra em vigor depois de decorridos 120 dias da sua publicação*”.

O Senador Flávio Arns, ao justificar sua iniciativa, argumenta que “*a transparéncia é o princípio basilar do Estado Democrático de Direito, pois se funda na ideia de que o gestor público detém e aplica um recurso que não lhe pertence e, portanto, deve prestar contas àqueles a quem pertence o dinheiro, no caso, a sociedade. Portanto, o princípio da transparéncia viabiliza o exercício da cidadania e do controle social, porquanto concretiza o direito do cidadão de se informar e fiscalizar as atividades governamentais e o uso dos recursos públicos.* ”.

E, nesses termos, segue a argumentação:

A Lei de Acesso à Informação – LAI é um importante instrumento que direciona a Administração Pública Direta e Indireta de todos os Poderes em todos os níveis federativos rumo à transparéncia, abrangendo, inclusive, entidades sem fins lucrativos que gerem recursos públicos.

Apesar de tais avanços, assinala o Senador Flávio Arns, “*há, não obstante, espaços para aprimorar a LAI e, assim, conferir maior efetividade ao princípio da transparéncia. Com efeito, no tocante a licitações e contratos, a LAI exige de forma vaga e genérica que ‘sejam divulgadas informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados (art. 8º, inc. IV)* ”.

Para o Autor, o resultado de tal “*vagueza normativa*” seria a existência de “*uma multiplicidade de interpretações e formas de divulgação das licitações e dos contratos pelos órgãos públicos, pois alguns divulgam o inteiro teor dos editais e contratos, ao passo que outros disponibilizam apenas extratos e informações resumidas sem conceder acesso à integra dos documentos* ”.

Transcrevo outras informações e argumentos que constam da Justificação:

Auditória levada a cabo pelo Tribunal de Contas da União – TCU, em 2018, constatou que cerca de 75% das instituições federais analisadas não publicam o inteiro teor de seus contratos administrativos (vda Acórdão nº 1866/2018 – Plenário). Outro

SF/20505.00619-92



SF/20505.00619-92

problema constatado pelo TCU foi a divulgação de contratos administrativos em formato não aberto, sendo diversos documentos publicados em forma de imagem, o que não permite a interação com a informações, em desacordo com o padrão de dados abertos. Essa assimetria e heterogeneidade de formas de divulgação vulneram o princípio da transparência e causam óbices ao efetivo controle social.

Este Projeto de Lei visa a corrigir tal problema, ao definir, de forma clara e objetiva, os requisitos e principais documentos do processo de contratação pública que devem ser disponibilizados em inteiro teor em formato aberto, vale dizer, submetidos na íntegra ao cidadão para consulta e manipulação de dados.

E assinala que, na forma como vigente, a Lei de Acesso à informação não possui qualquer dispositivo para regular a divulgação de tais despesas eventuais, as quais, por sua excepcionalidade, não são precedidas de licitação ou dispensa. A proposição visa a suprir essa lacuna, afirma, para estimular “*o uso escorreito do cartão corporativo*”.

E, nessa mesma linha, os gastos com resarcimentos de agentes públicos, “*que atualmente não são sequer citados na LAI*”, devem ter seus principais documentos divulgados em inteiro teor.

Finalmente, quanto às despesas públicas classificadas como sigilosas, que escapam às regras ordinárias de transparência, o projeto veda a prática abusiva de classificar despesas ordinárias e pessoais como sigilosas, em homenagem à transparência e ao direito de informação do cidadão.

Apresentado em 8 de maio passado, o Projeto foi distribuído a esta Comissão, para exame de mérito, e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, neste caso em caráter terminativo.

Não foram oferecidas emendas ao Projeto de Lei.

Cumpre anotar que a relatoria deste Projeto de Lei foi distribuída ao Senador Jorge Kajuru, cujo relatório, que não chegou a ser apreciado, é por mim ora adotado integralmente.



SF/20505.00619-92

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), em seu art. 102-A, inciso II, alínea “d”, opinar sobre as matérias pertinentes à transparência e prestação de contas e de informações à população, com foco na responsabilidade da gestão fiscal e dos gastos públicos, bem como nas necessidades dos cidadãos.

Cabe-lhe, também, como a qualquer outra comissão, apreciar aspectos jurídico-constitucionais e formais das matérias que examina, pois eventual inconstitucionalidade de uma proposição pode ser apontada por qualquer órgão técnico fracionário das Casas do Congresso.

No caso, parece-nos indubioso que a proposição se perfaz plenamente compatível com o ordenamento jurídico-constitucional brasileiro. É isento de vício de iniciativa e outros que lhe confirmam inconstitucionalidade formal.

No plano material, substantivo, parece-nos clara sua pertinência, sua conveniência, e a sua oportunidade, ademais de sua plena harmonia com o sistema constitucional brasileiro.

Com efeito, a publicidade constitui princípio da Administração Pública, direta e indireta, no Brasil, em todos os níveis, como o estatui formalmente o art. 37, *caput*, da Constituição.

Essa definição perpassa todo o Texto Constitucional: tanto que a falta de uma prestação de contas pública pode ensejar um dos mecanismos excepcionais da Federação brasileira, a intervenção federal no Estado (art. 34, VIII, “d”), ou do Estado no Município (art. 35, II).

Do mesmo modo, o controle da atividade administrativa, no plano municipal, compreende a determinação de que “*as contas públicas ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhe a legitimidade, nos termos da lei*”, como determina o art. 31, §3º, da Constituição.

SF/20505.00619-92



Sobretudo, “*todos têm o direito de 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*”, como estatui o inciso XXXIII do art. 5º, dedicado à definição constitucional dos direitos e das garantias asseguradas aos cidadãos.

O inciso II do § 3º do art. 37 da Carta Magna, que trata da Administração Pública, determina que “*a lei disciplinará a forma de participação do usuário na administração direta e indireta, regulando especialmente o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII*”.

Do mesmo modo, a Constituição, ao dispor sobre a cultura, em seu art. 216, § 2º, determina que “*cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear a consulta a quantos dela necessitem*”.

Essas normas, aliás, são objeto de regulamentação infraconstitucional pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, que “*regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal*”.

Parece-nos claro, dessa forma, que a proposição merece prosperar, uma vez que constitui, a nosso ver, nítido aperfeiçoamento da legislação brasileira sobre acesso à informação, para a fazer mais ampla e democrática.

Apenas nos parece digna de nota a circunstância de que o PL sob exame, ao conferir nova redação ao inciso IV do §1º do art. 8º da Lei de Acesso à Informação, institui norma detalhada em lugar de outra, ora vigente, pela qual constitui dever da Administração divulgar “*informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados*”.



SF/20505.00619-92

Essa norma seria substituída por outra, pela qual deve a Administração divulgar “*inteiro teor, em formato aberto, dos documentos de oficialização de demanda, estudos técnicos, instrumentos convocatórios e contratuais com os respectivos anexos e aditamentos, atas de registro de preço, notas de empenho, bem como dos atos de reconhecimento e ratificação de dispensa e inexigibilidade*”.

Parece-nos que a norma sugerida para constituir nova redação do inciso IV do art. 8º da LAI deve constituir um novo inciso do mesmo § 1º, que poderia ser numerado como inciso IX, e mantida em vigor a atual redação do inciso IV, pelo qual deve a administração publicar as informações sobre licitações, os editais e resultados inclusive, assim como os contratos celebrados.

III – VOTO

Em face do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.695, de 2019, adotada a seguinte emenda:

EMENDA N° – CTFC

Dê-se ao art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, nos termos do art. 1º do Projeto de Lei nº 2.695, de 2019, a seguinte redação:

“Art. 1º O art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 8º

§ 1º

.....

VII – inteiro teor, em formato aberto, dos atos concessórios de suprimento de fundos e das faturas do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF), bem como das notas fiscais e demonstrativos de prestação de contas;

VIII – inteiro teor, em formato aberto, dos recibos e notas fiscais referentes a resarcimentos dos agentes públicos;

IX – inteiro teor, em formato aberto, dos documentos de oficialização de demanda, estudos técnicos, mapas de pesquisa de preço, pareceres técnicos e jurídicos, instrumentos convocatórios e contratuais com seus respectivos anexos e aditamentos, atas de

registro de preço, notas de empenho, bem como dos atos de reconhecimento e ratificação e dispensa da inexigibilidade.

.....
§ 6º Os órgãos e entidades públicos que possuam processo administrativo eletrônico devem disponibilizar ao cidadão acesso ao sistema para fins de consulta.’ (NR)’

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/20505.00619-92
