

PARECER N° , DE 2021

SF/21492.74614-69

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 155, de 2020, da Senadora Soraya Thronicke, que 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.

Relator: Senador **STYVENSON VALENTIM**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 155, de 2020, de autoria da Senadora Soraya Thronicke, acrescenta o art. 9º-A à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), para determinar que cada órgão e entidade dos entes federados elabore anualmente **plano de gestão e caderno de transparência executiva** e publique atualizações trimestrais, inclusive em sítio oficial da internet.

Nos termos do projeto, o plano de gestão deverá indicar as estratégias, os meios e os recursos para o alcance de resultados, para fins de transparência, controle social, eficiência, eficácia, integridade, entre outros. Seu conteúdo incluirá, no mínimo: a) especificação dos objetivos estratégicos, indicadores de desempenho e metas, fontes de dados e responsáveis pela aferição, descrição do plano de ação para o respectivo cumprimento; b) associação entre os elementos de planejamento com o 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 manutenção da integridade; 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. O plano de gestão será apresentado pelo titular do órgão ou entidade, em até trinta dias após o início do exercício ou após a assinatura do ato de posse, devendo ser atualizado trimestralmente.

SF/21492.74614-69

Por seu turno, o caderno de transparência executiva constitui documento de prestação de contas destinado à apresentação de informações periódicas e sistematizadas sobre a gestão, cujo conteúdo incluirá, no mínimo: a) objetivos estratégicos, indicadores de desempenho e metas, resumo da situação atual de cada objetivo e respectivos resultados, ações corretivas e problemas encontrados; b) resumo financeiro contendo o orçamento total, custos atualizados relativos aos recursos humanos, custeio geral e investimentos realizados, e 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, e razões dos eventuais desvios; d) avaliação dos serviços prestados, incluindo o indicador de satisfação do cidadão caso a atividade finalística inclua a prestação direta de serviços públicos ao cidadão;

O PL prevê que ao se desligar do órgão ou entidade, o titular deverá apresentar versão atualizada do caderno de transparência executiva contendo os atos e fatos relativos ao período de sua gestão, sob pena de responsabilização nos termos do art. 124 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Os relatórios de plano de gestão e caderno de transparência executiva também serão exigidos dos beneficiários de transferências de recursos públicos federais às quais se apliquem a exigência constitucional de prestação de contas ao Congresso Nacional (prevista no art. 70, parágrafo único), sendo por eles responsáveis os titulares ou dirigentes máximos das instituições que recebam os recursos financeiros correspondentes. Para prevenir retrabalho e otimizar o fluxo de informações na atividade governamental, os citados documentos devem ter seu conteúdo compatibilizado com outras exigências de prestação de informações estabelecidas na legislação, entre os quais:

a) o plano de negócios para o exercício anual seguinte e a estratégia de longo prazo atualizada com análise de riscos e oportunidades para, no mínimo, os próximos 5 (cinco) anos, exigidos anualmente da diretoria de empresas públicas e sociedades de economia mista e submetidos

à aprovação do respectivo Conselho de Administração (art. 23, §§ 1º e 2º, da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016);

b) o relatório da administração sobre os negócios sociais e os principais fatos administrativos do exercício findo, a ser apresentado anualmente pelos administradores de sociedades anônimas (art. 133, I, da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976);

c) os relatórios para cumprimento da obrigação de prestação de contas de administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração federal direta e indireta, e das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (art. 71, II, da Constituição Federal) e nos dispositivos correspondentes das Constituições Estaduais e leis orgânicas municipais; e

d) os dispositivos de gestão e avaliação do plano plurianual (PPA) e os dispositivos correspondentes das Constituições Estaduais e leis orgânicas municipais.

O PL também determina que o conteúdo detalhado do plano de gestão e do caderno de transparência executiva serão estabelecidos em regulamento, de acordo com o princípio de compatibilidade, observado ainda que:

I – para os relatórios e obrigações cuja competência regulamentadora seja da União, como o relatório de administração das sociedades anônimas, os órgãos titulares do poder regulamentar estabelecerão em ato conjunto normas gerais nacionais;

II – para os relatórios e obrigações cuja competência regulamentadora seja de cada ente federado, os órgãos titulares do poder regulamentar estabelecerão em ato conjunto as normas aplicáveis em seu âmbito;

III – para compatibilidade com as exigências das respectivas áreas de competência, é facultado aos órgãos titulares do poder regulamentar estabelecer requisitos de informação adicionais para o plano de gestão e o caderno de transparência executiva, com prazos e periodicidades distintos.

O PL autoriza a ampla cooperação técnica entre os entes federados, e entre estes e outras instituições públicas e privadas interessadas,



SF/21492.74614-69

 SF/21492.74614-69

inclusive mediante a cessão recíproca de soluções de tecnologia da informação; a celebração de convênios de cooperação para divisão de tarefas relativas às verificações *in loco* e demais diligências necessárias; e a disseminação de informações técnicas e o treinamento de pessoal. Também faculta ao Poder Legislativo de cada ente federado impor aos órgãos ou entidades a obrigatoriedade do envio do plano de gestão e do caderno de transparência legislativa, com a finalidade de criar plataforma unificada de divulgação.

Ficam ressalvadas da divulgação pública, mas não da fiscalização dos órgãos de controle interno e do tribunal de contas, as informações contratuais de empresas públicas e de sociedades de economia mista referentes a operações de perfil estratégico ou que tenham por objeto segredo industrial (art. 88, § 1º, da Lei nº 13.303, de 2016).

Os sistemas de controle interno e externo deverão abordar, 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 nos termos do PL, admitida qualquer outra medida de fiscalização que considerem convenientes.

Por fim, o art. 2º prevê que a Lei que resultar da aprovação do PL entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir do primeiro exercício financeiro seguinte à data de sua publicação.

Na justificação, a autora do projeto sustenta que o esforço pela transparência de informações relativas aos meios e fins da gestão pública, ao uso dos recursos públicos e aos resultados da atuação governamental é comprometido pela limitação das fontes de dados disponíveis publicamente e pela dificuldade de conceituação e compreensão das informações relevantes para avaliar a boa gestão. Dessa forma, o PL objetiva superar essa assimetria de informações entre a administração e o cidadão, ao impor a obrigação de emissão anual do plano de gestão e do caderno de transparência executiva, não só de órgãos e entidades públicas, mas também dos entes privados que recebam transferências de recursos públicos. Esclarece também que a conciliação exigida entre os documentos previstos na proposição e as demais demandas de documentos de prestação de contas, como os definidos na lei geral das estatais, na lei das sociedades anônimas, os relatórios da prestação anual de contas aos Tribunais de Contas e os procedimentos exigidos pelo plano plurianual, por meio de um formato padronizado previsto em regulamento, visa a ganhar tempo e eficiência na gestão.

Acrescenta que o PL abre a possibilidade de o 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. Por fim, sustenta que o breve início da produção de efeitos da lei que resultar da aprovação do PL é meta exigente, mas justificada pela necessidade de elevar o patamar da transparência ativa na gestão governamental.



SF/21492.74614-69

A proposição foi distribuída a esta Comissão, em decisão terminativa e não recebeu emendas.

II – ANÁLISE

No tocante à constitucionalidade material e formal, cabe registrar que o PL sob exame extrapola o campo material da Lei nº 12.527, de 2011, que pretende alterar. Seu conteúdo não se reveste de normas que objetivam garantir a prestação de informações, como a referida Lei, mas de normas administrativo-orçamentárias e de gestão aos órgãos e entidades de todos os entes federados.

O projeto pretende, na verdade, impor aos órgãos e entidades públicas dos entes federados a obrigação regular e periódica de cumprir procedimentos específicos de administração e gestão administrativa, financeira e operacional, bem como regular o próprio processo de produção das informações, ao passo que a LAI, regula especificamente o dever constitucional de prestar informações, com fundamento no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216, da Carta Magna. Além disso, o projeto prevê que a União estabelecerá regulamento nacional de gestão (art. 9º-A, § 5º, I), impõe aos Estados, Distrito Federal e Municípios a obrigação de editar regulamentos (§ 5º, II) e faculta aos Legislativos de cada ente federado impor obrigação a órgãos e entidades do respectivo ente.

Ocorre que inexiste qualquer previsão de competência da União para legislar sobre esses temas, conforme se depreende dos arts. 22 e 24 da Constituição Federal. Não obstante os nobres propósitos da autora do PL, essas medidas violam autonomia federativa, consagrada no art. 18 da Constituição Federal, e manifestada pela capacidade de autoadministração, auto-organização e autogoverno. Ademais, a forma federativa de Estado é considerada cláusula pétreia, princípio inarredável de organização territorial do poder político.



SF/21492.74614-69

Por seu turno, no tocante à juridicidade, convém destacar que diversas exigências de prestação periódica de informações orçamentárias previstas no PL, tais como a indicação da fonte orçamentária dos recursos e a descrição do respectivo orçamento, já devem constar, por exigência do art. 165, § 2º, da Constituição de cada Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Complementar (LC) nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), editada com base na competência constitucional para fixar, por meio de lei complementar, normas gerais sobre finanças públicas e fiscalização financeira da administração pública direta e indireta de todos os entes federados (art. 163 da Constituição Federal) e, portanto, não inovam o ordenamento jurídico.

Registre-se, ainda, que, especificamente quanto à padronização, transparéncia e publicidade da gestão fiscal da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para fins de controle social, medidas efetivas já foram previstas tanto pelo art. 48, § 1º, II, e § 2º, da citada LRF, como pelo art. 163-A da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, que assim determina:

Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

Com fundamento em tais dispositivos, a Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial da Fazenda do Ministério da Economia (STN) editou a Portaria nº 642, de 20 de setembro de 2019, que estabelece regras para o recebimento e disponibilização dos dados contábeis e fiscais dos entes da Federação no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). Segundo o art. 20 dessa norma, serão recepcionados pelo Siconfi e disponibilizados em um banco de dados denominado Finanças do Brasil (FINBRA) nos sítios da STN e do Siconfi na internet para consulta de qualquer cidadão, sem prejuízo de outros bancos de dados, portais ou outras publicações editadas pela STN: a) declaração das Contas Anuais (DCA), para fins de cumprimento do art. 51 da LC nº 101, de 2000, contendo a relação da estrutura das administrações direta e indireta; e b) demonstrativos Fiscais, definidos na LC nº 101, de 2000, quais sejam: o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (arts. 52 e 53); e o Relatório de Gestão Fiscal (arts. 54 e 55).



SF/21492.74614-69

Não obstante, não há como negar que diversas informações cuja disponibilização pelos órgãos e entidades é prevista no PL, para fins de transparência e controle social, são oportunas e pertinentes. Afinal, somente com transparência na gestão pública será possível ampliar a participação popular no controle dos gastos públicos, a fim de que sejam aplicados de forma regular, justa e eficiente pelos agentes públicos, em benefício de toda a sociedade. Dessa forma, prevenimos a corrupção e contribuímos para a formação de cidadãos participativos e conscientes de seus direitos e da importância de se buscar o bem comum, com o consequente aperfeiçoamento de nossa democracia.

Por essas razões, optamos por aproveitar parcela das relevantes ideias trazidas pela ilustre Senadora Soraya Thronicke em substitutivo que supera a inconstitucionalidade e injuridicidade da proposição ao afastar as obrigações procedimentais impostas e, em seu lugar, prever a ampliação do rol das informações que devem ser amplamente divulgadas pelos órgãos e entidades públicas. Nesse sentido, alteramos o § 1º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 2011, para detalhar as informações exigidas no inciso V e acrescentar os incisos VII e VIII, para determinar que é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, das seguintes informações :

a) dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades, incluído o registro dos objetivos estratégicos, metas, indicadores de desempenho, resultados alcançados e recursos humanos e orçamentários empreendidos;

b) registro do valor do patrimônio do órgão ou entidade e do respectivo orçamento;

c) avaliação dos serviços prestados, incluído o indicador de satisfação do cidadão, caso a atividade finalística do órgão ou entidade inclua a prestação direta de serviços públicos ao cidadão.

Dessa forma, o PL passa a tratar do mesmo tema constante da Lei nº 12.527, de 2011, qual seja o direito constitucional ao acesso a informações de interesse público, e pode contribuir para o seu aperfeiçoamento, ao ampliar o conteúdo mínimo e objetivo que deve ser obrigatoriamente disponibilizado por órgãos e entidades públicas.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade e juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do PL nº 155, de 2019, na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA N° – CTFC (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI N° 155, DE 2019

SF/21492.74614-69

Altera a Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, para ampliar o rol das informações de interesse coletivo ou geral produzidas ou custodiadas por órgãos e entidades públicas, que devem ser divulgadas, independentemente de requerimentos.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º o art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 8º**

§ 1º

.....

V – dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades, incluído o registro dos objetivos estratégicos, metas, indicadores de desempenho, resultados alcançados e recursos humanos e orçamentários empreendidos;

.....

VII – registro do valor do patrimônio do órgão ou entidade e do respectivo orçamento;

VIII – avaliação dos serviços prestados, incluído o indicador de satisfação do cidadão, caso a atividade finalística do órgão ou entidade inclua a prestação direta de serviços públicos ao cidadão.

.....” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/21492.74614-69