



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Carlos Portinho

PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, 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.*

Relator: Senador **CARLOS PORTINHO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei do Senado (PL) 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.*

A proposição foi estruturada em três artigos. O primeiro altera a redação do inciso IV e acrescenta os incisos VII e VIII ao § 1º do art. 8º da Lei de Acesso à Informação (LAI), além de incluir um novo § 6º nesse mesmo dispositivo.

Relativamente ao inciso IV, passa-se a exigir a divulgação não apenas dos editais, dos resultados e dos contratos celebrados pelo Poder Público, mas também o inteiro teor, em formato aberto, dos documentos de oficialização de demanda, dos estudos técnicos, dos mapas de pesquisa de preços, dos pareceres técnicos e jurídicos, dos anexos e aditamentos





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Carlos Portinho

contratuais, das atas de registro de preço, das notas de empenho e dos atos de reconhecimento e ratificação de dispensa e inexigibilidade.

Os dois novos incisos, VII e VIII, por sua vez, passam a exigir a divulgação, novamente em inteiro teor e formato aberto, dos atos concessórios de suprimento de fundos, das faturas do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) e das notas fiscais e demonstrativos de prestação e aprovação de contas, bem como dos recibos e notas fiscais referentes ao ressarcimento de agentes públicos. Exige-se, por fim, que os órgãos e entidades públicos que possuam processo administrativo eletrônico disponibilizem ao cidadão acesso ao sistema para fins de consulta (§ 6º do art. 8º).

O art. 2º do Projeto de Lei promove alterações no art. 24 da LAI, que trata das informações que podem não ser disponíveis para a sociedade. A proposição acrescenta um novo § 6º, prevendo ser vedado classificar como sigilosas as despesas de caráter pessoal, tais como alimentação, bebida, telefone, restaurante e hospedagem.

Por fim, o art. 3º do PL prevê que a lei decorrente de sua aprovação entrará em vigor após decorridos 120 dias de sua publicação.

Na justificção, o autor pondera que a transparência é um princípio basilar do Estado Democrático de Direito, fundada na ideia de que o gestor público detém e aplica um recurso que não lhe pertence e, portanto, deve prestar contas à sociedade. Objetiva-se, assim, aperfeiçoar a LAI, de forma a racionalizar a realização das despesas públicas, e, consequentemente, permitir que o Estado disponha de mais recursos para as áreas que mais carecem de investimentos.

Não foram oferecidas emendas ao Projeto de Lei, no prazo regimental.

A matéria recebeu parecer favorável da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), com três emendas.





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Carlos Portinho

A primeira altera a ementa da proposição, para adequá-la às demais alterações. A segunda suprime a alteração do inciso IV do § 1º do art. 8º da LAI e a promove diretamente na Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021). A terceira, por fim, suprime a inclusão do § 6º no art. 8º da LAI.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão manifestar-se sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a regimentalidade do PL nº 2.695, de 2023, além de seu mérito, em consonância com o disposto no art. 101, I e II, do Regimento Interno do Senado Federal.

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





SENADO FEDERAL

Gabinete Senador Carlos Portinho

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) (grifado)

Além de formalmente constitucional, a proposição também o é materialmente, na medida em que confere eficácia ao princípio constitucional da publicidade.

No tocante à juridicidade, igualmente não há objeções ao Projeto, porquanto: (i) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado; (ii) a matéria nele vertida inova o ordenamento jurídico; (iii) possui o atributo da generalidade; (iv) se afigura dotado de potencial coercitividade; e (v) se revela compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

De igual modo, não vislumbramos óbices regimentais à tramitação do PL.

Quanto ao mérito, a ampliação da transparência na gestão dos recursos públicos é uma medida que se impõe, sobretudo como forma de permitir o aumento do controle social.

Conforme registrado no parecer da CTFC, já constam do Portal da Transparência as despesas individualizadas com o CPGF, em planilha que especifica, por mês e exercício, informações como: o órgão responsável pela despesa, o nome da unidade gestora, o nome e o CPF do portador do CPGF, o nome do favorecido, o CPF ou CNPJ do favorecido, a data e o tipo da transação e o valor de cada transação.





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Carlos Portinho

Contudo, apesar de o Portal da Transparência apresentar as despesas individualizadas com o CPGF, um percentual considerável não é passível de avaliação. Em 2023, 49,28% das despesas foram classificadas como sigilosas, enquanto 9,59% foram realizadas mediante saque, perfazendo um total de 58,88% de despesas que fogem ao controle social.

Indispensável, assim, a vedação à classificação como sigilosas das despesas de caráter pessoal, tais como alimentação, bebida, telefone, restaurante e hospedagem, prevista no art. 2º do PL nº 2.695, de 2019.

Relativamente à alteração do inciso IV do § 1º do art. 8º da Lei de Acesso à Informação, concordamos com a modificação diretamente na nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021), que instituiu o Portal Nacional de Contratações Públicas, no qual são divulgados, de forma centralizada, os documentos pertinentes às licitações e contratos celebrados pelo poder público.

Concordamos, ainda, com a supressão do novo § 6º do art. 8º que se pretende incluir na Lei de Acesso à Informação (“os órgãos e entidades públicos que possuam processo administrativo eletrônico devem disponibilizar ao cidadão acesso ao sistema para fins de consulta”). De fato, o amplo acesso aos sistemas dos órgãos e entidades públicos poderia, conforme ressaltado pela CTFC, expor informações pessoais cujo conhecimento não é de interesse público, em prejuízo dos envolvidos.

Por fim, consideramos necessário promover um pequeno – porém significativo – ajuste na redação do inciso VII do § 1º do art. 8º da LAI, que trata da divulgação das despesas com o CPGF.

A proposição trata apenas do CPGF, sem incluir, por exemplo, outros dois cartões utilizados pelo Poder Executivo federal: o Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPCC) e o Cartão de Pagamento da Defesa Civil (CPDC). A proposição também é omissa relativamente ao Cartão de Pagamento do Poder Judiciário (CPPJ), utilizado no âmbito da Justiça Federal, de primeiro e segundo graus, além de outros cartões utilizados pelos demais órgãos e entidades dos demais Poderes.





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Carlos Portinho

Sugerimos, assim, a alteração da redação desse dispositivo, de forma a alcançar quaisquer cartões de pagamento corporativos utilizados pelos agentes públicos.

Diante do acolhimento das emendas aprovadas pela CTFC, da sugestão que ora propomos e da necessidade de promover alguns ajustes pontuais de técnica legislativa, apresentamos emenda substitutiva, que consolida todas as alterações propostas.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.695, de 2019, na forma do seguinte substitutivo:





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Carlos Portinho

EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI Nº , DE 2024

Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), e a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), para dispor acerca da disponibilização de documentos necessários à promoção da transparência no âmbito das despesas públicas.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

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

“**Art. 8º**

§ 1º

.....

VII – inteiro teor, em formato aberto, dos atos concessórios de suprimimento de fundos e das faturas de quaisquer cartões de pagamento corporativos, bem como das notas fiscais e demonstrativos de prestação e aprovação de contas;

VIII – inteiro teor, em formato aberto, dos recibos e notas fiscais referentes a ressarcimentos de agentes públicos.

.....” (NR)

“**Art. 24.**

.....

§ 6º É vedado classificar como sigilosas despesas de caráter pessoal, tais como alimentação, bebida, telefone, restaurante e hospedagem.” (NR)





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Carlos Portinho

Art. 2º O art. 174 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 174.**

.....

§ 2º

.....

VII – documentos de oficialização de demanda, estudos técnicos e mapas de pesquisa de preços;

VIII – pareceres técnicos e jurídicos, inclusive de reconhecimento e de ratificação de contratações diretas.

.....

§ 4º O PNCP adotará o formato de dados abertos, observará as exigências previstas na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e contemplará o inteiro teor das informações previstas no § 2º.

.....” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

Senado CARLOS PORTINHO
PL/RJ

