

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 5.317, DE 2009

(Aposos os Projetos de Lei nºs 1.077/07, 5.103/09, 5.296/09, 5.827/09, 6425/2009, 3.089/12, 4.171/12, 6.032/13, 356/15, 823/15, 2.361/2015)

Autoriza as providências para a divulgação, pela internet, das informações relativas a gastos públicos classificados como indenizatórios.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado RICARDO BARROS

I – RELATÓRIO

Trata-se de proposição cujo objetivo é autorizar as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o Presidente da República, o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público a determinarem as providências para a efetiva divulgação mensal, pela *Internet*, dos gastos públicos realizados, a qualquer título, que tenham natureza indenizatória, assim entendidos os destinados a reembolso de despesas efetuadas por agente público no exercício da função.

O projeto

Por tratarem de matéria conexa, encontram-se apensados as seguintes propostas:

- PL nº 1.077/07, que acrescenta inciso VII e parágrafo 7º ao art. 1º da Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998, ampliando a relação dos dados e informações divulgados, em página da rede mundial de computadores, pelo Tribunal de Contas da União e foi aprovado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público com emenda.

- PL nº 5.103/09, que cria obrigações a quem recebe recursos públicos e dá outras providências;

- PL nº 5.296/09, que dispõe sobre a publicidade dos recursos públicos federais transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios e a fiscalização dos respectivos repasses e dá outras providências;

- PL nº 5.827/09, que determina a divulgação mensal, no âmbito de cada Poder da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de relação nominal dos respectivos membros de Poder, servidores, empregados públicos e militares, arrolados por órgão ou entidade de lotação, bem como dos cargos, empregos, postos ou graduações exercidos e dos valores de remuneração percebidos;

- PL nº 3.089/12, o qual dispõe sobre transparência nos gastos com pessoal de todos os Poderes, Ministério Público e Tribunais de Contas, incluindo administração direta e indireta;

- PL nº 4.171/12, o qual determina que as entidades do Terceiro Setor, que captam recursos públicos para o desempenho de suas atividades regulares, ficam obrigadas a prestar contas dos recursos recebidos a qualquer título em cada exercício financeiro;

- PL nº 6425/2009, que dispõe sobre a divulgação obrigatória, na rede mundial de computadores - Internet, de informações funcionais referentes a servidores públicos federais, estaduais, distritais e municipais;

- PL nº 6.032/13, que altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal) e as Leis nºs 10.028, de 19 de outubro de 2000 (Lei dos Crimes Contra as Finanças Públicas) e 12.527, de 28 de novembro de 2011 (Lei de Acesso às Informações);

- PL nº 356/15, o qual altera a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), para estabelecer a obrigatoriedade da divulgação dos dados dos beneficiários de programas de transferência de renda do Poder Público.

- PL nº 823/15, que acrescenta o § 7º ao art. 3º da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, para dispor sobre a divulgação dos nomes dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV.

- PL nº2.361/2015, o qual altera a Lei nº 12.527/2011, 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.

Vêm os Projetos a esta Comissão para pronunciamento quanto a sua constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa bem como relativamente ao mérito.

A proposição principal tramita sob o regime de prioridade e está sujeita à apreciação pelo Plenário.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

As proposições que ora se examinam, com exceção dos PLs 6.032/13, 4.171/12, 356/15, 823/15 e 2.361/2015, embora se encontrem no âmbito de competência da União para legislar sobre a matéria, nos termos do art. 22 da Constituição Federal, não atendem aos pressupostos de constitucionalidade formais relativos à legitimidade de iniciativa estabelecidos pelos arts. 61 e 84 da Carta Federal.

A questão se insere no âmbito da competência administrativa de cada órgão para criar mecanismos de divulgação de suas atividades, por meio da *internet* ou de outro sistema de informação disponível.

Criam-se obrigações para outros Poderes, em questões de cunho administrativo de sua iniciativa privativa, abrangendo, inclusive, os demais entes federativos, o que se revela incompatível com o princípio federativo, insculpido no art. 18 da Constituição Federal.

Assim, a iniciativa para propor tal medida deverá ser do Poder competente para estabelecer essas medidas. O art. 61 da Constituição Federal prevê algumas proposições que são de iniciativa privativa do Presidente da República, entre as quais se encontram as leis que criem cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração e a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública.

Por sua vez, o art. 84 prevê que compete privativamente ao Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgão público; extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.

Em relação ao Poder Judiciário, a Constituição estabelece competências que lhe são privativas, dentro do princípio da separação dos Poderes e que se encontram definidas nos arts. 96 e seguintes da Constituição Federal.

Desse modo, o Projeto principal e as proposições n^{os} 1.077/07, 5.103/09, 5.296/09, 5.827/09, 6425/2009 e 3.089/12 incidem em inconstitucionalidade e também em injuridicidade, ao disporem sobre competências de outros Poderes, ainda que por meio da técnica autorizativa, como tem sido inclusive o entendimento sumulado desta Comissão. Encontra-se consolidado o entendimento de que normas autorizativas nada acrescentam ao ordenamento jurídico, pois se limitam a autorizar outro Poder a fazer algo que já faz parte de sua competência.

A técnica legislativa destoa da Lei Complementar n.º 95/98, pela ausência de indicação, no art. 1.º, da finalidade da nova lei, nos PLs n.º 1.077/07, 5.103/09, 5.827/09, 6.425/09, 4.171/12, 3.089/12, 6.032/2013 e 2.361. Além disso, os PLs n^{os} 5.103/09 e 5.296/09 utilizam-se indevidamente da expressão “*e dá outras providências*”.

A técnica legislativa dos PLs n^{os} 356/2015 e 823/15 não precisa de reparos, porquanto observa os comandos da Lei Complementar n.º 95/98, que, editada em respeito ao artigo 59, parágrafo único, da Carta Magna, dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Já os PLs 4171/2012, 6.032/2013, 356/2015, 823/15 e 2.361/2015 bem como a emenda da CTASP não apresentam quaisquer vícios de inconstitucionalidade ou juridicidade.

Quanto ao mérito, as propostas são inócuas e, por conseguinte, não devem prosperar, porquanto o ordenamento jurídico pátrio já conta com preceitos cujo desiderato abarca o objeto dos projetos em análise. Em verdade, há, no Brasil, um aparato legal que garante aos cidadãos o pleno exercício do direito de receber informações de entes estatais.

De plano, ressalte-se que o direito de acesso à informação pública é uma garantia fundamental assegurada na Constituição Federal, no inciso XXXIII do art.5º, que assim dispõe:

todos têm direito a 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.

A Constituição também tratou do tema nos seguintes dispositivos:

Art. 5º, XIV - *é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;*

Art. 37, §3º *A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:*

(...)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

Art. 216, § 2º

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

Saliente-se, ainda, que o direito à informação também está regulamentado no plano infraconstitucional. A Lei nº 12.527, batizada de Lei da Transparência, disciplina o acesso a informações e dados de entes estatais, conforme impõe o texto Constitucional. Observa-se que a referida lei atribui efetividade ao dever estatal de fornecer informações; define procedimentos de acesso a dados e documentos, bem como cria estruturas administrativas voltadas ao atendimento dos pedidos de informações.

Nesse ponto, é de bom alvitre lembrar que, com suporte na Lei de Acesso a Informação, o Supremo Tribunal Federal já determinou ao Senado a disponibilização de dados referentes ao pagamento de verbas de natureza indenizatória aos Senadores (MS nº 28.178-DF), a publicação na

Internet do salário de servidores públicos (ARE nº 652.777), o acesso a dados relativos a empréstimos concedidos pelo BNDES (MS nº 33.340) bem como o Superior Tribunal de Justiça já determinou concessão de acesso ao público sobre dados referentes ao uso do cartão corporativo (MS nº 20.895).

Tais casos revelam como a Lei de Acesso à Informação já tem sido, no mundo jurídico, um instrumento eficiente para atender as finalidades almejadas pelos diferentes projetos de lei. Eis o teor de alguns dos dispositivos da mencionada norma:

Lei de Acesso a Informação - Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

(...)

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e

III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

VII - informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

*§ 1º O acesso à informação previsto no **caput** não compreende as informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.*

§ 2º Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.

§ 3º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.

§ 4º A negativa de acesso às informações objeto de pedido formulado aos órgãos e entidades referidas no art. 1º, quando não fundamentada, sujeitará o responsável a medidas disciplinares, nos termos do art. 32 desta Lei.

§ 5º Informado do extravio da informação solicitada, poderá o interessado requerer à autoridade competente a

imediata abertura de sindicância para apurar o desaparecimento da respectiva documentação.

§ 6º Verificada a hipótese prevista no § 5º deste artigo, o responsável pela guarda da informação extraviada deverá, no prazo de 10 (dez) dias, justificar o fato e indicar testemunhas que comprovem sua alegação.

Portanto, como visto, a legislação em vigor contempla todos os aspectos para que o cidadão tenha acesso amplo a dados e documentos produzidos pela Administração Pública.

Mostra-se evidente, pois, ser desnecessário regulamentar-se aquilo que já está disciplinado de modo adequado em lei anterior.

Por esses argumentos, voto pela inconstitucionalidade, injuridicidade e má técnica legislativa dos PLs nºs 5.317/09, 1.077/07, 5.103/09, 5.296/09, 5.827/09 6.435/09 e 3.089/12, e, no mérito, pela sua rejeição.

Voto ainda pela constitucionalidade, juridicidade, má técnica legislativa e, no mérito, pela rejeição dos PLs nºs 4.171/2012, 6.032/2013 e 2.361/2015 bem como pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela rejeição dos PLs nºs 356/2015 e 823/15 e da emenda da CTASP.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado RICARDO BARROS
Relator