

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 7.005, DE 2002

Dispõe sobre criação da obrigatoriedade da divulgação pública de todos atos realizados ou adquiridos pelos órgãos da administração pública.

Autor: Deputado JOÃO CALDAS

Relator: Deputado MARCELO ORTIZ

I - RELATÓRIO

1. O presente projeto de lei tem por objetivo obrigar a “todos os órgãos da administração pública direta e indireta federal, estadual e municipal e dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público” a “dar publicidade ao conteúdo de banco de dados, estatísticas, levantamentos, pesquisas e quaisquer outras informações que possuam”, a toda a população, “quando houver **interesse geral**, e aos **interessados em particular**, se assim o requererem” (**art. 1º**).

Dispõe o § 1º que as informações incluem “os dados estatísticos obtidos naturalmente ou de tabelas, resultantes de realizações de concursos públicos, ou privados, processos seletivos e outras formas de certames para recrutamento ou treinamento de funcionários, sempre que se exigir pagamento de taxas para a participação do candidato”.

Consoante o § 2º, não se enquadram neste artigo “as informações e dados de caráter sigiloso, segundo a lei, que possam comprometer a estratégia em desenvolvimento dos órgãos públicos e das empresas ou resguardados por sigilo constitucional”.

Pelo § 3º, o descumprimento ao disposto nesse art. 1º sujeitará o infrator a **pena de detenção** de três meses a um ano e multa.

2. Em **justificação**, o autor da proposição afirma que ela

“busca resguardar a idoneidade das informações públicas e privadas oferecendo à população dados precisos e confiáveis bem como inibir a divulgação de informações tendenciosas e incompletas.

A sociedade brasileira detém o direito de acesso às informações disponíveis nos órgãos públicos, bem como daqueles em que, por interesse pessoal ou contenciosamente, participam de concursos, treinamento ou processo seletivo.

No nosso entender, a medida, além de fornecer maiores e melhores condições de adequação do princípio da proporcionalidade – nivelamento entre o que a sociedade tem acesso e as informações realmente disponíveis pelos órgãos públicos – reflete maior transparência, confiabilidade, e democracia aos dados, beneficiando positivamente a imagem doméstica e internacional do Brasil.

Vale ressaltar que, esta pena equivale à mesma do crime de prevaricação, porém não a faz remissão por causa do elemento subjetivo: Que é intuito de satisfazer interesse ou sentimento pessoal, sendo assim é indispensável a caracterização do ilícito. Logo, é difícil tipificar o tipo subjetivo no crime de prevaricação, artigo 319 do Código Penal Brasileiro. Com escopo de atingir maior eficácia desta proposição, para sua maior aplicabilidade diante do exposto, nota-se a necessidade de não fazer tal remissão

A pena consignada ao descumprimento ao mandamento legal é a mesma cominada ao funcionário público no caso de prevaricação – art. 319 do Código Penal.” (sic)

3. A COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO **rejeitou**, por **unanimidade**, o PL, acatando parecer do Relator, Deputado **CARLOS SANTANA**, do qual se colhe:

“A publicidade dos atos administrativos decorre de mandamento constitucional (art. 37, *caput*, da CF) ressalvando-se da obrigatoriedade de divulgação apenas aqueles submetidos a sigilo, por força de lei, para proteção de assuntos como segurança nacional e outros.

A violação desse dever caracteriza **ato de improbidade administrativa**, conforme estabelece o art. 11 da Lei nº 8.429, de 1992:

"Art. 11 Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

IV – negar publicidade aos atos oficiais;

Várias são as leis que, ao tratar de matérias específicas, dedicam alguns de seus dispositivos a regular a **publicidade dos atos oficiais**. A título de exemplo citamos as seguintes: no **Estatuto dos Servidores Públicos Federais (Lei nº 8.112, de 1990)**, o **art. 12** dispõe sobre a publicidade dos concursos realizados no âmbito da administração pública federal; na **Lei de Licitações (Lei nº 8.666, de 1993)**, o **art. 16** fixa regras sobre a publicidade mensal, em órgão de divulgação oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso público, à relação detalhada de todas as compras feitas pela Administração direta ou indireta – na mesma lei, outros artigos estabelecem minuciosamente os procedimentos para divulgação de cada etapa do processo licitatório; a **Lei nº 9.755, de 1999**, por sua vez, fixou para o **Tribunal de Contas da União** o encargo de manter, na Internet, uma página com informações sobre dados financeiros e orçamentários, resumos dos instrumentos de contratos firmados pelos entes públicos e relações das compras efetuadas no âmbito da administração pública; na legislação pertinente às **agências reguladoras**, encontramos dispositivos destinados a assegurar a publicidade das decisões das respectivas diretorias (por exemplo, o **art. 67 da Lei nº 10.233, de 2001**, e o **art. 21 da Lei nº 9.472, de 1997**, que instituíram, respectivamente, a Agência Nacional de Transportes Terrestres e a Agência Nacional de Telecomunicações).

No que concerne ao acesso às **informações de interesse particular**, é também a Constituição Federal que garante o direito a todas as pessoas, de acordo com as seguintes disposições de seu **art. 5º**:

"Art. 5º

XXXIII – 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;

XXXIV – são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

.....
b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;
.....

Os últimos dispositivos constitucionais citados foram regulamentados pela **Lei nº 9.051, de 1995**, que dispõe sobre a expedição de **certidões** para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações, e pela **Lei nº 9.507, de 1997**, que regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do **habeas data**.

Vê-se do exposto, que, além dos preceitos constitucionais mencionados, há um significativo conjunto de regras disciplinando a matéria em questão.

É certo que a legislação deve ser aperfeiçoada sempre que a realidade o exigir. Mas não parece que o projeto em apreço, ainda que orientado por elevadas intenções, apresente contribuições ao ordenamento jurídico vigente. **A proposta, a nosso ver, contém uma obrigação bastante vaga, que abrange uma infinidade de informações, sem indicar os meios para sua operacionalização, e, ademais, avança sobre matéria de competência legislativa própria dos Estados, Distrito Federal e Municípios, aos quais a Constituição assegurou autonomia administrativa, nos limites por ela estabelecidos.**

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

1. Compete à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO a análise de **projetos, emendas ou substitutivos** submetidos à Câmara dos Deputados ou suas Comissões, sob os aspectos da **constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa** (art. 32, III, alínea a, do **Regimento Interno**) e do **mérito** daqueles que tratem de **direitos e garantias fundamentais** (alínea d) e dos que versem sobre **direito penal** (alínea e).

2. Falta ao PL Técnica Legislativa não apresentando clareza que permita a sua exata compreensão.

Dispõe **ementa**, “sobre a criação da obrigatoriedade da divulgação pública”, de “todos os atos realizados ou adquiridos pelos órgãos da administração pública”.

Em seguida, o **art. 1º** obriga todos os órgãos da administração pública – **direta e indireta, federal, estadual e municipal**, e dos **Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário** e do **Ministério Público** – a dar **publicidade** ao conteúdo de “bancos de dados, estatísticas, levantamentos, pesquisas e quaisquer outras informações” a **toda a população**, quando houver **interesse geral**, e aos interessados, em particular, que o requererem, ressalvando o **§ 2º** a matéria coberta por “**sigilo constitucional**”.

O **§ 1º** faz incluir no bojo do *caput* os dados obtidos naturalmente ou decorrentes de cruzamento de tabelas, referindo-se, ainda expressamente, a **concursos** públicos **ou privados**, processos seletivos e outras formas de certames para recrutamento ou treinamento de funcionários, sempre que se exija pagamento de taxas.

Por derradeiro, prevê o **§ 3º** que, o descumprimento do disposto na lei *in fieri* sujeitará o infrator a **pena de detenção** de três meses a um ano **e multa**.

3. Ora, uma coisa é dar **publicidade** aos atos da administração, corolário imediato dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, consagrados no *caput* do **art. 37** da Lei Maior, quais sejam os da **impessoalidade**, da **moralidade** e da **publicidade**:

“Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedeterá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.....”

A **publicidade de toda a atividade administrativa** repousa na letra e no espírito da Constituição, dispensando qualquer outra regra infraconstitucional para que se observe com rigor. Este princípio há de ser encarado da maneira mais ampla possível, estando ínsito em todos as disposições normativas que pautam a Administração Pública.

4. Outra coisa é – a meu ver, também consequência do princípio da **publicidade** – a obrigação de **prestar informações** sobre os atos da Administração Pública, a quantos o solicitarem, tudo com fulcro no **art. 5º**, inciso

XXXIII, do Texto Supremo, fornecendo ou não **certidões** (art. 5º, inciso **XXXIV**, alínea **b**):

"Art. 5º

XXXIII – 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;

XXXIV – são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

.....
b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

....."

5. A proposição sob crivo não atende os parâmetros das situações apontadas.

Se é da **publicidade** que se quer cuidar, o PL é desnecessário. Se é do fornecimento de informações, está bastante aquém do que necessitaria regular, já havendo, aliás, projetos de lei em tramitação na Casa, objetivando tratar desse assunto.

6. Como se verifica, embora a primeira vista calçado constitucionalmente, o PL também desliza para a **inconstitucionalidade** quando pretende, por **lei federal**, ditar normas para **Estados** e **Municípios**, desconhecendo o art. 18 da Constituição Federal, que lhes confere **autonomia**, e, de certa forma, o art. 2º, que consagra a **independência dos Poderes**, razão pela qual também se repele a referência aos Poderes Executivo, Judiciário e Ministério Público.

7. Impende, ademais, advertir que, a não edição da lei subjacente ao PL, nenhum prejuízo acarretará ao mundo jurídico, eis que o tema é suficientemente gizado na Constituição Federal, projetando-se em inúmeros textos legais específicos.

8. Por todas essas circunstâncias, o **PL nº 7.005, de 2002**, revela-se em parte **inconstitucional**, e **injurídico** no seu todo, também não se

recomendando quanto ao **mérito**, sendo, outrossim, imperfeito no que se refere ao trato de matéria **penal**, enfrentada de maneira incorreta.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2004.

Deputado MARCELO ORTIZ
Relator