



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete Deputado Gilberto Nascimento PSD/SP

PROJETO DE LEI Nº _____, DE 2023

(Do(a) Sr(a). _____)

Altera a Lei 14.133, de 1º de abril de 2021.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica incluído o parágrafo 5º ao art. 174 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos, nos seguintes termos:

“Art. 174 [...]

§ 5º A base nacional de notas fiscais eletrônicas conterá as notas fiscais e os documentos auxiliares destinados a órgão ou entidade da Administração Pública, que serão de livre consulta pública, sem constituir violação de sigilo fiscal.”

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





JUSTIFICATIVA

A seguinte proposta tem como objetivo reintroduzir na Lei Federal nº 14.133/2021, também conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC, o parágrafo 5º do art. 174, que trata da divulgação aberta, no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP¹, da base nacional de notas fiscais eletrônicas, mais especificamente as notas fiscais e os documentos auxiliares destinados a órgão ou entidade da Administração Pública.

Destaca-se que o parágrafo que se pretende incluir no art. 174 corresponde literalmente à redação que foi aprovada pelo Congresso Nacional durante a tramitação dos projetos que se tornaram a Lei nº 14.133/2021. Todavia, o parágrafo foi um dos vetados pelo então Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro. Embora parte dos vetos tenham sido derrubados pelo Senado quando da promulgação da NLLC, o veto ao § 5º do art. 174 foi mantido, e a lei foi publicada sem ele.

Entende-se que a divulgação simplificada, abrangente e acessível da parcela da base nacional de notas fiscais eletrônicas – NF-e referente àquelas emitidas por particulares em favor da Administração Pública nas esferas federal, estadual, distrital e municipal configura importante instrumento de economia, otimizando pesquisas de preços a serem realizadas pelos servidores responsáveis pela fase interna de licitações.

Também fomenta a transparência do Poder Público, viabilizando à população o acompanhamento atento das contratações de cada uma das entidades públicas, inclusive complementando o previsto na Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021 – Lei do Governo Digital, especificamente em seu art. 29, § 2º, inciso VI. Embora a União já publique, em seu Portal da Transparência, as NF-e emitidas em favor das entidades que a compõem², a reinclusão do § 5º ao art. 174 tornaria acessíveis as notas relacionadas a toda e qualquer entidade pública, reunidas no ambiente do PNCP.

¹ Consulta em: <https://www.gov.br/pncp/pt-br>

² Consulta em: <https://portaldatransparencia.gov.br/notas-fiscais>





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete Deputado Gilberto Nascimento PSD/SP

A seguir, breve histórico da tramitação dos projetos que culminaram na NLLC, bem como argumentos que vão contra as razões do veto ao parágrafo trazidas pelo ex-Presidente.

1. BREVE HISTÓRICO

Em 1º-04-2021, foi sancionado, com vetos pelo Sr. Presidente da República Jair Bolsonaro, o texto objeto do **Projeto de Lei nº 4.253/2020 do Senado Federal** (antigo PL nº 6.814/2017 da Câmara de Deputados), o qual foi convertido na **Lei Federal nº 14.133/2021** – Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC). A norma foi debatida durante anos, e chegou para substituir as Leis nºs 8.666/1993 e 10.520/2002, bem como parte da Lei nº 12.462/2011, a fim de modernizar todo o rito que envolve as contratações efetivadas pela Administração Pública direta e indireta nas esferas federal, estadual, distrital e municipal.

Além das alterações diretamente atinentes ao rito de licitação e à formalização de contratos administrativos, o normativo inovou em diversos pontos que tangenciam o processo de contratação propriamente dito, com o objetivo de fomentar a competitividade e a transparência e, em última instância, melhor servir ao interesse público. Entre tais inovações, destaca-se a previsão contida nos arts. 174 a 176 referente à implantação do **Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP**, sítio eletrônico oficial destinado à *“divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei”* e à *“realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos”*.

A fim de melhor entender a finalidade do supramencionado sítio eletrônico, indispensável a transcrição dos parágrafos 2º e 3º do art. 174, conforme segue:

§ 2º O PNCP conterá, entre outras, as seguintes informações acerca das contratações:	§ 3º O PNCP deverá, entre outras funcionalidades, oferecer:
I - planos de contratação anuais;	I - sistema de registro cadastral unificado;
II - catálogos eletrônicos de	II - painel para consulta de preços, banco de preços em saúde e acesso à





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete Deputado Gilberto Nascimento PSD/SP

Apresentação: 29/11/2023 14:15:55.393 - MESA

PL n.5773/2023

padronização;	base nacional de notas fiscais eletrônicas; (grifou-se)
III - editais de credenciamento e de pré-qualificação, avisos de contratação direta e editais de licitação e respectivos anexos;	III - sistema de planejamento e gerenciamento de contratações, incluído o cadastro de atesto de cumprimento de obrigações previsto no § 4º do art. 88 desta Lei ;
IV - atas de registro de preços;	IV - sistema eletrônico para a realização de sessões públicas;
V - contratos e termos aditivos;	V - acesso ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep);
VI - notas fiscais eletrônicas, quando for o caso. (grifou-se)	VI - sistema de gestão compartilhada com a sociedade de informações referentes à execução do contrato, que possibilite:
	a) envio, registro, armazenamento e divulgação de mensagens de texto ou imagens pelo interessado previamente identificado;
	b) acesso ao sistema informatizado de acompanhamento de obras a que se refere o inciso III do caput do art. 19 desta Lei ;
	c) comunicação entre a população e representantes da Administração e do contratado designados para prestar as informações e esclarecimentos pertinentes, na forma de regulamento;
	d) divulgação, na forma de regulamento, de relatório final com informações sobre a consecução dos objetivos que tenham justificado a contratação e eventuais condutas a serem adotadas para o aprimoramento das atividades da Administração.

Observe-se que, no rol de documentos e acessos a serem disponibilizados na íntegra no PNCP, consta o acesso às notas fiscais eletrônicas – NF-e (art. 174, § 2º, inc. VI) e o acesso à base nacional de notas fiscais eletrônicas (art. 174, § 3º, inc. II). Há de se considerar, contudo, que o Projeto de Lei nº 4.253/2020 do Senado Federal foi aprovado com 28 (vinte e oito) vetos parciais pela Presidência da República³. Destes, 3 (três) vetos foram derrubados pelo Congresso.⁴

Dentre os vetos que foram mantidos, constava o proposto pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP ao art. 174, § 5º. Este parágrafo previa que “A base

³ Vide: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/04/05/nova-lei-de-licitacoes-e-sancionada-com-vetos>

⁴ Consulta em: <https://www.camara.leg.br/noticias/767312-congresso-derruba-vetos-a-itens-da-nova-lei-de-licitacoes-e-sobre-prazo-da-lei-aldir-blanc/>





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete Deputado Gilberto Nascimento PSD/SP

nacional de notas fiscais eletrônicas conterà as notas fiscais e os documentos auxiliares destinados a órgão ou entidade da Administração Pública, que serão de livre consulta pública, sem constituir violação de sigilo fiscal". Reitera-se que a redação do parágrafo vetado pela Presidência é a que se pretende retomar com o presente projeto.

2. ANÁLISE DAS RAZÕES APRESENTADAS NO VETO PRESIDENCIAL

A Mensagem nº 118, de 1º/04-2021, da Presidência da República ao Senado Federal⁵ elenca os 28 vetos apostos, manifestando-se quanto ao § 5º do art. 174 nos seguintes termos:

Razões do veto

"A propositura legislativa estabelece que a base nacional de notas fiscais eletrônicas conterà as notas fiscais e os documentos auxiliares destinados a órgão ou entidade da Administração Pública, que serão de livre consulta pública, sem constituir violação de sigilo fiscal.

Contudo, embora se reconheça meritória a iniciativa do legislador, a medida contraria o interesse público, tendo em vista que permite consulta irrestrita a base nacional de notas fiscais eletrônicas, **sem prever exceção relacionada à necessidade de sigilo, notadamente nos casos relacionados à segurança pública ou nacional.** (grifou-se)

Ademais, a ausência de previsão nesse sentido pode resultar na possibilidade de conhecimento pela sociedade em geral, incluídas, por exemplo, as organizações criminosas, **de informações que necessitam ter sigilo** podendo resultar em risco às seguranças mencionadas. (grifou-se)

Por fim, a matéria **já está regulamentada pelo Decreto nº 10.209, de 2020**, a qual 'dispõe sobre a requisição de informações e documentos e sobre o compartilhamento de informações protegidas pelo sigilo fiscal'." (grifou-se)

⁵ Vide: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8947723&ts=1617710762321&disposition=inline>





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete Deputado Gilberto Nascimento PSD/SP

Apresentação: 29/11/2023 14:15:55.393 - MESA

PL n.5773/2023

Verificadas as razões expostas pelo MJSP (e acatadas pelo Presidente da República), **entende-se que o veto ao § 5º do art. 174 da Lei Federal nº 14.133/2021 não merecia prosperar**, sendo imprescindível a manutenção deste parágrafo para o adequado funcionamento do PNCP, para a manutenção da coesão da Lei nº 14.133/2021 e para o melhor atingimento do interesse público. Além disso, o aludido parágrafo não configurava óbice à decretação de sigilo nos casos de potencial risco à segurança pública e/ou nacional, conforme razões a serem expostas a seguir.

Em primeiro lugar, ao se analisar o texto efetivamente sancionado da Lei nº 14.133/2021, constata-se que a norma menciona a base nacional de notas fiscais eletrônicas em 3 (três) ocasiões, sem, contudo, definir quem poderá lhe consultar e qual o conjunto de informações/documentos que serão disponibilizá-los. É o que se extrai do art. 23, § 1º, inc. V, e § 2º, inc. IV, e do supramencionado art. 174, § 3º, inc. II, transcritos a seguir:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

[...]

V - pesquisa na **base nacional de notas fiscais eletrônicas**, na forma de regulamento.

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete Deputado Gilberto Nascimento PSD/SP

Apresentação: 29/11/2023 14:15:55.393 - MESA

PL n.5773/2023

IV - pesquisa na **base nacional de notas fiscais eletrônicas**, na forma de regulamento.

Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à:

[...]

§ 3º O PNCP deverá, entre outras funcionalidades, oferecer:

[...]

II - painel para consulta de preços, banco de preços em saúde e acesso à **base nacional de notas fiscais eletrônicas**; (grifou-se)

Ocorre que a definição quanto aos acessos à parcela da base nacional de NF-e a ser disponibilizada no PNCP somente é estabelecida no suprimido art. 174, § 5º, o qual prevê que “A *base nacional de notas fiscais eletrônicas* **conterá** as notas fiscais e os documentos auxiliares destinados a órgão ou entidade da Administração Pública, **que serão de livre consulta pública**, sem constituir violação de sigilo fiscal”. A exclusão deste parágrafo, s.m.j, inviabiliza a aplicação do art. 23, § 1º, inc. V, e § 2º, inc. IV, e do art. 174, § 3º, inc. II, vez que remove do ordenamento jurídico a definição do que seria a base nacional de notas fiscais eletrônicas. Uma defesa em contrário, certamente, repousaria sobre mera interpretação, a variar conforme o intérprete, pois já não claramente definido na Lei.

Em segundo lugar, há quase 10 anos, foi promulgada a Lei Federal nº 12.527/2011, também conhecida como Lei de Acesso à Informação – LAI, instituída com o objetivo de fomentar a transparência da Administração Pública e dos atos de seus administradores, pautando-se nas seguintes diretrizes:

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**;





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete Deputado Gilberto Nascimento PSD/SP

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.
(grifou-se)

Dito isto, conforme a LAI prevê em seu art. 3º, inc. I, a publicidade é a regra a ser observada pelo Poder Público, regra essa que se estende a cada um dos documentos que compõem os processos de contratações públicas, incluindo-se nesse rol as notas fiscais eletrônicas emitidas por particulares em favor da Administração Pública.

Ainda que a transparência e a publicidade sejam a regra geral, a excepcionalidade do sigilo pode, e deve, ser observada sempre que previstas circunstâncias de possível contrariedade ao interesse público. Todavia, a ausência de previsão expressa na Lei Federal nº 14.133/2021 quanto às possibilidades de aplicação de sigilo aos dados da base nacional de notas fiscais eletrônicas disponibilizados no PNCP **não configura empecilho às hipóteses de decretação de sigilo** já elencadas nos artigos 23 e seguintes da Lei de Acesso à Informação:

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;

II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;

III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;

IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete Deputado Gilberto Nascimento PSD/SP

V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;

VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;

VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou

VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

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

Conforme mencionado acima, a Lei nº 12.527/2011 é utilizada há quase 10 anos por todas as esferas da Administração Pública brasileira, ainda que de forma subsidiária. Nesse sentido, entende-se que os mecanismos para decretação de sigilo de informações e processos já existem e devem ser utilizados pelos gestores públicos nos casos em que se entender que o prejuízo porventura ocasionado em decorrência da exposição de uma dada informação possa ser superior aos benefícios de divulgá-la, o que se observa, por exemplo, nos casos de potencial lesão à segurança nacional.

Assim, **não é necessária previsão expressa na Lei Federal nº 14.133/2021 das hipóteses de sigilo a serem aplicadas à parcela da base nacional de NF-e disponível no PNCP**, sendo necessária apenas a decretação do sigilo (nos termos da Lei nº 12.527/2011) ao reduzido e excepcional rol de notas fiscais eletrônicas cuja ampla disponibilização possa acarretar prejuízos ao interesse público.

Em terceiro lugar, além dos aspectos mencionados acima, a ampla divulgação das notas fiscais eletrônicas emitidas em favor da Administração Pública, excluídas aquelas classificadas com sigilosas, **beneficia diretamente os servidores responsáveis pela elaboração de termos de referência e pela condução da fase interna de certames licitatórios**, ao fornecer





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete Deputado Gilberto Nascimento PSD/SP

uma fonte adicional de informações fidedignas para realização de pesquisa de preços, conforme já previsto pela Lei nº 14.133/2021 em seu artigo 23, § 1º, inc. V, e § 2º, inc. III, gerando potencial economia de custos nas contratações.

A disponibilização destes documentos no Portal Nacional de Compras Públicas **permite ainda que qualquer cidadão acompanhe tempestiva e atentamente o funcionamento da máquina pública.** Reitera-se que a imensa maioria das notas fiscais eletrônicas emitidas por particulares ao Poder Público está contida nos autos de processos públicos e que devem ser disponibilizados a qualquer cidadão que deseje acessá-las, de modo que tais NF-e já seriam, por definição da LAI, de conhecimento público. Reuni-las de forma centralizada e aberta no PNCP atenderia diretamente a cada uma das diretrizes previstas nos incisos art. 3º da LAI (elencadas acima).

Por fim, menciona-se, nas razões de veto ao art. 174, § 5º, que *“a matéria **já está regulamentada pelo Decreto nº 10.209, de 2020**, a qual ‘dispõe sobre a requisição de informações e documentos e sobre o compartilhamento de informações protegidas pelo sigilo fiscal’”*. Todavia o Decreto Federal nº 10.209, de 22-01-2020, não só é restrito à esfera federal (ao contrário da Lei nº 14.133/2021, aplicável a todas as esferas da Administração Pública), mas também se refere apenas às hipóteses de compartilhamento de informações fiscais entre a Administração Tributária Federal e a Controladoria-Geral da União, conforme se observa em seu art. 1º:

Art. 1º Este Decreto regulamenta a aplicação do disposto no [inciso VIII do caput do art. 51 da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019](#), no âmbito do Poder Executivo federal, **acerca da requisição de informações e de documentos necessários para a realização dos trabalhos ou atividades da Controladoria-Geral da União**, e a aplicação do disposto no [art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional](#), para fins de compartilhamento de dados e de informações, inclusive aqueles protegidos por sigilo fiscal, nos termos do disposto neste Decreto. (grifo nosso)

Dito isso, destaca-se que o Decreto Federal nº 10.209/2020 **não versa sobre a consulta pública e acessível da parcela da base nacional de notas fiscais eletrônicas a ser disponibilizada no PNCP**, vez que esta será aberta a todos os usuários e não constitui violação





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete Deputado Gilberto Nascimento PSD/SP

de sigilo fiscal. Assim, o teor do aludido Decreto não contradiz ou complementa de qualquer forma o teor do artigo 174, § 5º, originalmente previsto no Projeto de Lei nº 4.253/2020 do Senado Federal; não sendo, portanto, passível de utilização como razões para veto deste dispositivo.

Acerca da matéria, vale ressaltar os estudos e a experiência da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - Atricon, que revelam a importância da ampla transparência em relação à matéria. São informações de interesse público, que podem e devem ser disponibilizadas ao controle externo exercido pelos Tribunais de Contas e à sociedade. A propósito, elementos oferecidos pela Atricon contribuíram para a proposição ora encaminhada.

3. BENEFÍCIOS ORIUNDOS DA APROVAÇÃO DO PROJETO DE LEI

Várias seriam as vantagens de se reunir, em um único site de acesso público (PNCP), a parcela da base nacional de notas fiscais eletrônicas – NF-e emitidas em favor da Administração Pública de qualquer esfera. No âmbito interno, as comissões de licitação teriam acesso a informações atualizadas e abrangentes referentes aos preços de produtos que desejem contratar, gerando economia e racionalização de recursos.

No âmbito externo, a divulgação proporcionaria grandes avanços em termos de transparência e de controle social, ao viabilizar que a sociedade tenha uma ferramenta fidedigna e confiável para acompanhamento dos gastos públicos.

Importante destacar que já existem iniciativas isoladas que buscam justamente fomentar os aspectos acima. É o caso, por exemplo, da plataforma “Preço de Referência”, desenvolvida na Paraíba a partir de parceria firmada entre o Tribunal de Contas do Estado, o Governo do Estado e a Universidade Federal⁶. A plataforma se utiliza do banco de dados de cupons e notas fiscais eletrônicas custodiadas pela Secretaria de Estado da Fazenda da Paraíba para divulgar uma série de informações e documentos que podem ser utilizados tanto pela

⁶ Consulta em: <https://precodereferencia.tce.pb.gov.br/>





Assim, a divulgação centralizada dos dados atinentes às NF-e no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP teoricamente permitiria que iniciativas como essa fossem estendidas a todo o País.

Considerando as razões de fato e de direito expostas neste projeto, entende-se que a reinclusão do art. 174, § 5º, à Lei Federal nº 14.133/2021 trará grandes benefícios à Administração e à sociedade como um todo, pois a divulgação da parcela da base das notas fiscais eletrônicas emitidas em favor do Poder Público permitirá relevante economia e racionalização de recursos durante a elaboração e condução de licitações, ao mesmo tempo em que fomentará a transparência e, por consequência, uma maior participação do cidadão na vida pública, mediante exercício do controle social.

Reitera-se que as razões do veto presidencial ao § 5º do art. 174 do Projeto de Lei nº 4.253/2020 do Senado Federal (contidas na Mensagem Presidencial nº 118/2021) não mereciam prosperar, tendo em vista que o aludido dispositivo não configurava óbice à decretação de sigilo das notas fiscais eletrônicas que se enquadrem nos artigos 23 e 24 da Lei de Acesso à Informação. Além disso, o Decreto Federal nº 10.209/2020 não guarda relação com o supramencionado artigo vetado; não sendo possível, portanto, a sua utilização como razão para o veto presidencial.

GILBERTO NASCIMENTO
Deputado Federal – PSD/SP

