

---

## OFÍCIO CONJUNTO

26 de abril de 2021

A Suas Excelências os Senhores

**Rodrigo Pacheco**

Presidente do Senado Federal

**Arthur Lira**

Presidente da Câmara dos Deputados

**Assunto:** Nota técnica de organizações da sociedade civil pela manutenção do Art. 174 - § 5º da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos

*Referência:* Lei Federal no. 14.133/2021

**Excelentíssimos Senhores,**

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Federal nº 14.133/2021) foi sancionada no último dia 1º de abril pelo presidente da República com 26 vetos. O projeto de Lei teve origem na Comissão Especial para modernizar e atualizar a Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993) instaurada em 2013 no Senado Federal e passou por três reformulações até chegar na versão final.

Ao substituir a Lei 8.666/1993, a Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002) e o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (Lei nº 12.462/2011), a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos modifica as normas referentes aos procedimentos de contratação da administração pública e cria o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), que centralizará a divulgação das contratações de todos os entes federativos.

---

O PNCP será um sítio eletrônico gerido pelo Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações e contará com diversas funcionalidades para além da divulgação dos atos oficiais, disponibilizando também o painel de consulta de preços; o registro cadastral unificado; o sistema de planejamento e gerenciamento de contratações; o acesso ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) e um sistema de gestão compartilhado com a sociedade de informações referentes ao contrato, voltado também para o registro de avaliações de cumprimento adequado.

Objeto de veto presidencial, o § 5 do art. 174 institui outra funcionalidade do PNCP, importante para transparência e publicidade das contratações públicas: A Base Nacional de Notas Fiscais Eletrônicas, que disponibilizará as notas fiscais e os documentos auxiliares destinados a órgão ou entidade da Administração Pública, de livre consulta pública, sem que isso constitua violação de sigilo fiscal.

Ao estabelecer a transparência como regra e o sigilo como exceção, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) garante o acesso a informações de interesse público presentes em documentos que contenham informações parcialmente sigilosas. O veto presidencial se configura como um obstáculo ao direito de acesso à informação pública e ao efetivo controle social dos gastos públicos, conforme os aspectos técnicos que passaremos a tratar a seguir.

#### Da publicidade das Notas Fiscais

Por aplicação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), da Lei que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados (Lei nº 8.159/1991) e, ainda, dos incisos XXXIII, XXXIV e LX do art. 5º, art. 163-A do §2º do art. 216 da Constituição Federal, a divulgação de atos e documentos integrantes de processos de licitação e contratação destina-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e deve ser executado em conformidade com os princípios básicos da publicidade e da transparência. Além disso, faz parte do dever constitucional de prestar contas, assegurado pelo art. 70, parágrafo único da CF.

---

A publicidade de notas fiscais é uma prática recorrente em diversos órgãos públicos de entes dos três poderes da federação e constitui importante mecanismo de fiscalização e controle social. A divulgação de notas fiscais resguardados os dados sensíveis e informações pessoais traz maior lisura à Administração Pública - coibindo o desperdício dos gastos e conferindo maior transparência aos atos de relevante interesse público.

A Lei de Acesso à Informação em seu art. 7º, § 2º determina o fornecimento de documentos que contenham informações parcialmente sigilosas por meio de certidão ou cópia com ocultação das informações sensíveis. A Câmara dos Deputados, a exemplo, possui prática já consolidada de divulgação de cópia de notas fiscais relativas ao uso de verbas indenizatórias, dispõe de tecnologias de informação e comunicação atualizadas e tem desde 2012 uma regulamentação que determina a possibilidade de ocultação de informações pessoais em documentos. O Senado Federal, por sua vez, mantém em seu portal de transparência uma Base de Notas Fiscais referentes aos gastos com a Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar dos Senadores.

Ainda no âmbito federal, o Tribunal de Contas da União (TCU) foi órgão pioneiro na transparência de notas fiscais, ao disponibilizar em seu portal todos os documentos eletrônicos emitidos a partir de 2018. Com acesso aberto ao público, o sistema permite filtrar e classificar informações, além de visualizar itens de cada nota. A iniciativa foi elaborada como proposta do TCU para ação da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), com o objetivo de dar publicidade às notas fiscais emitidas para órgãos e entidades de todos os Poderes da Administração Pública, em todos os níveis federativos.

Em dissonância ao exposto, o Presidente da República vetou o “§ 5º do art. 174 sob justificativa que “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.”

No entanto, assegurar de maneira genérica que a divulgação de uma nota fiscal referente a uma contratação contraria o interesse público não é aceitável. Sobre todos

---

atos licitatórios – processo administrativo, contratos, notas de empenho, liquidação e pagamento – recai o princípio da transparência. Notadamente sobre as notas fiscais, o direito à informação é umas das formas de sua expressão concreta e deve ser garantido.

Excepcionalmente, caso alguma nota fiscal deva ser protegida por sigilo com base em critérios de natureza de segurança pública ou nacional, precisa-se que as hipóteses sejam discriminadas em rol taxativo para que o direito de acesso a informações públicas não seja frustrado. Para tanto, cabe ao Estado imputá-lo de acordo com o previsto nos artigos 27 e 28 da Lei de Acesso à Informação. Ressaltamos que a Nova Lei de Licitações não apresenta disposição contrária à regulamentação do sigilo em casos excepcionais.

No mesmo sentido, O Decreto nº 10.209, de 2020 mencionado na justificativa do veto, em seu art. 6º dispõe que “são públicas as notas fiscais eletrônicas relativas às aquisições de produtos e de serviços pela administração pública federal, dispensada a solicitação”. Isto é, o decreto disciplina sobre tema de forma divergente à natureza do veto e reforça o descabimento do sigilo genérico e imotivado às notas fiscais.

Outro exemplo de afronta à legislação vigente aparece na recém aprovada Lei nº 14.129/2021, que dispõe sobre os princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e o aumento da eficiência pública. Em seção que trata da abertura de dados (Capítulo IV, Seção I), a chamada Lei do Governo Digital prevê a divulgação de notas fiscais entre ações de transparência ativa:

Art. 29. Os dados disponibilizados pelos prestadores de serviços públicos, bem como qualquer informação de transparência ativa, são de livre utilização pela sociedade, observados os princípios dispostos no art. 6º da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais).

[...]

§ 2º Sem prejuízo da legislação em vigor, os órgãos e as entidades previstos no art. 2º desta Lei deverão divulgar na internet:

[...]

VI - as notas fiscais eletrônicas relativas às compras públicas;

---

No tocante ao sigilo fiscal da Fazenda Pública, há divergências da aplicação de sigilo às notas fiscais em diversos órgãos estaduais. A criação da Base Nacional de Notas Eletrônicas conforme disposto pode superar divergências ao estipular a transparência como regra para todos os níveis federativos. Tendo como exemplo, a Ouvidoria Geral do Estado de São Paulo ao decidir acerca da divergência sobre o sigilo de notas fiscais (OGE LAI 420/2015) exauriu as possibilidades de publicidade das notas fiscais dos órgãos de contratação da administração pública por meio do Parecer da Consultoria Jurídica da Fazenda Pública e que não há sigilo sobre tais documentos.

### Da Transparência Ativa dos Gastos Públicos

Principal marco jurídico referente à transparência no país, a Lei de Acesso à Informação estabelece obrigações a serem cumpridas pelos entes federativos quanto àquilo que deve constar em transparência ativa. A Lei é muito clara em seus artigos de 6 a 9, em especial nos incisos II e III do parágrafo 1º do artigo 8, que estabelece que:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

[...]

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

Fica exposto, portanto, que o não compartilhamento das notas fiscais vai de encontro ao preconizado em lei e cria obstáculos para consolidação das práticas de transparência ativa. De igual maneira, o dispositivo também sustenta o sigilo injustificável que se deseja impor sobre as notas que, além de não poder ser estabelecido previamente e não configurar hipótese para classificação, também

---

contradiz legislação específica. Ou seja, não se trata de vácuo legislativo ou espaço para interpretação, se não expressa violação.

A própria Lei nº 8.666/1993 não dispunha, à época de sua promulgação, dos amparos criados pela LAI. Ainda assim, já existiam, em consonância à Constituição Federal de 1988, dispositivos próprios para a promoção da transparência, como o artigo 16:

Art. 16 Será dada publicidade, mensalmente, em órgão de divulgação oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso público, à relação de todas as compras feitas pela Administração Direta ou Indireta, de maneira a clarificar a identificação do bem comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação, podendo ser aglutinadas por itens as compras feitas com dispensa e inexigibilidade de licitação.

Justifica-se, portanto, a necessidade de modernização do código, mas não de forma a violar jurisdição paralela. Sendo assim, ainda reiterando o que se menciona em parágrafo anterior, o veto permanece injustificável, uma vez que viola um princípio já contido na lei originária e, complementarmente, fere o estabelecido no principal marco jurídico no que tange à transparência.

Reitera-se, entretanto, a importância de que a disseminação da informação aqui discutida seja feita através da transparência ativa, tendo em vista o altíssimo interesse público envolvido.

#### Das Implicações do Veto à transparência e à integridade pública

Diante do exposto, fica evidente que a divulgação ativa para livre acesso a notas fiscais de despesas da administração pública mostra-se não apenas um importante avanço de transparência no país, mas em inteira consonância com princípios já preconizados pela legislação brasileira.

É importante ressaltar que, a partir da transparência ativa, torna-se possível o exercício do controle social e a participação da sociedade civil, contribuindo assim para o fortalecimento do acesso à informação e da luta contra a corrupção.

---

Assim, as entidades subscritas requerem a derrubada do veto ao § 5º do art. 174, de modo a fortalecer a transparência e a integridade pública.

## ARTIGO 19

Associação Fiquem Sabendo

Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social

Open Knowledge Brasil

Transparência Brasil