



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PODER EXECUTIVO  
COMISSÃO MISTA DE REAVALIAÇÃO DE  
INFORMAÇÕES – CMRI/RS

INFORMAÇÃO nº 01/2017

CONTRATOS. DISPONIBILIZAÇÃO NA ÍNTEGRA. NÃO-OBRIGATORIEDADE. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA MÁXIMA TRANSPARÊNCIA. Inexiste na legislação pátria a obrigatoriedade de divulgação dos contratos firmados pela Administração Pública na sua íntegra, devendo ser publicadas informações sobre eles, *ex vi* dos arts. 8º, § 1º, IV, da LAI e 6º, § 1º, IV, do Decreto Estadual nº 49.111/2012. Contudo, diante do princípio da máxima transparência, mostra-se possível a divulgação integral (ressalvadas informações de caráter pessoal ou eventualmente sigilosas), a depender de análise e decisão administrativa sobre a existência de condições para sua efetiva operacionalização.

Trata-se do PROA nº 16/14.00-0008157-7, oriundo do Gabinete da Secretaria da Fazenda/Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE), de 29 de agosto de 2016, a respeito da avaliação do Estado do Rio Grande do Sul, no Ranking da Transparência do Ministério Público Federal (MPF). Em reunião realizada entre representantes do MPF, da Subchefia de Ética, Controle Público e Transparência da Secretaria da Casa Civil e da SEFAZ/CAGE, em 24 de agosto de 2016, foi recomendado pelo Procurador da República que os contratos firmados pelo Executivo Estadual sejam disponibilizados na íntegra no *site* Transparência RS.

De acordo com a SEFAZ/CAGE, para a disponibilização da íntegra dos contratos no sistema de Finanças Públicas Estaduais (FPE) será



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PODER EXECUTIVO  
COMISSÃO MISTA DE REAVALIAÇÃO DE  
INFORMAÇÕES – CMRI/RS

necessária uma decisão de Governo, tendo em vista as alterações e as adequações porventura necessárias em sistemas e estruturas do Estado.

Manifestou-se a Subchefia de Ética, Controle Público e Transparência da Secretaria da Casa Civil favoravelmente à medida, entendendo, contudo, tratar-se de decisão de Governo.

A Subchefia Jurídica da Secretaria da Casa Civil, por sua vez, entendeu não estar havendo descumprimento da lei, tendo em vista o que dispõem os arts. 61 e 62 da Lei nº 8.666/93, que tratam da disponibilização dos contratos de forma resumida na imprensa oficial, bem como da disponibilização na íntegra das minutas, juntamente com os respectivos editais de licitação. Aduziu, ainda, caso se decida pela publicação na *internet*, a necessidade de se resguardar eventuais dados pessoais constantes dos instrumentos firmados.

Tendo em vista a parcial divergência de entendimentos, entendeu a Subchefia de Ética, Controle Público e Transparência da Secretaria da Casa Civil por encaminhar o feito à análise desta CMRI/RS, nos termos dos arts. 22, V, do Decreto Estadual nº 49.111/2012 e 1º, V, do Decreto Estadual nº 51.111/2014 (RICMRI/RS).

É o relatório.

De início, refira-se que tanto a Lei nº 12.527/2011 quanto o Decreto Estadual nº 49.111/2012, ao versarem sobre a transparência ativa, dispõem nos seus arts. 8º, § 1º, IV e 6º, § 1º, IV que, dentre as informações de interesse coletivo ou geral produzidas ou custodiadas por órgãos e entidades da Administração Pública a serem divulgadas, estão as "*concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados*". Referem-se os dispositivos, como se vê, à disponibilização **das informações**, e **não** à íntegra dos documentos. Desta forma, o Estado, entende-se, *cumpra* o exigido *na legislação*.

Ressalta-se que, apesar de a legislação não prever a *obrigatoriedade* de disponibilização dos contratos e demais documentos *na*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PODER EXECUTIVO  
COMISSÃO MISTA DE REAVALIAÇÃO DE  
INFORMAÇÕES – CMRI/RS

*íntegra*, evidentemente que, em tese, esta ação corroboraria para a maior transparência dos serviços prestados pelo Estado à sociedade, promovendo o princípio da máxima transparência previsto no art. 3º, incisos II a IV, da LAI<sup>1</sup>.

Cite-se, nesse sentido, a lição de Juliano Heinen, *in Comentários à Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/2011*, Belo Horizonte: Fórum, 2014, pp. 113-115:

(...)

*O inciso II determina que a informação de interesse público deva ser divulgada independentemente de solicitação expressa do interessado. Trata-se de típico dever de transparência ativa, de acordo com a exposição feita especialmente a partir do conteúdo do art. 8º e no item 2.3 do capítulo 2. Assim, cria-se aqui uma obrigação prestacional ao Estado.*

(...)

*Esse dever de informar, como determina o inciso III do artigo, deve ser realizado por meio de todos os meios de comunicação tecnológicos existentes. (...) A publicidade administrativa, sem dúvidas, ganhou um melhor padrão qualitativo a partir da inserção das novas tecnologias na divulgação das informações e dos atos administrativos. (...) Trata-se, visivelmente, de uma opção clara por um meio de difusão de informações célere e democrático, mesmo que muitos não tenham acesso à rede mundial de computadores ou mesmo aos equipamentos de informática.*

*O inciso IV estampa uma diretriz em prol da ampliação da cultura da transparência na Administração Pública nacional. Essa expansão tem como objetivo proporcionar o maior controle social sobre os atos do Poder Público. Essa “cultura”, como todo bem metafísico dessa natureza, somente será implementada gradualmente. E, para tanto, o Estado deverá proporcionar um ambiente sadio para o fomento dessa nova concepção.*

(...)”

---

<sup>1</sup> “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.” (g.n.)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PODER EXECUTIVO  
COMISSÃO MISTA DE REAVALIAÇÃO DE  
INFORMAÇÕES – CMRI/RS

De outro lado, cabe, por óbvio, à Administração Pública a análise da existência de recursos e condições, materiais, técnicas e humanas, para a efetiva operacionalização dessa disponibilização de todos os seus contratos<sup>2</sup>, sendo de se aplicar, aqui, o princípio da reserva do possível<sup>3</sup>, não se podendo exigir algo que fosse além dos recursos disponíveis para sua realização, mormente em um Estado que sofre, sabidamente, com enormes dificuldades financeiras.

Além disso, caso haja a presença de dados sensíveis nesta espécie documental, como especificado nos arts. 31 da LAI e 10, II, do Decreto Estadual nº 49.111/2012, ou mesmo informações eventualmente protegidas por alguma espécie de sigilo (arts. 22 e 23/ss da LAI e 11/ss do Decreto Estadual

---

<sup>2</sup> Poderia o Poder Executivo optar, a título exemplificativo, por: a) digitalizar todos os contratos com vistas à guarda permanente (referentes à aquisição de bens de capital e contratação de serviços para recuperação e construção de bens de capital); b) digitalizar todos os contratos ativos, independentemente da temporalidade; c) digitalizar todos os contratos ativos com vistas à guarda permanente; d) estabelecer que todos os contratos firmados a partir do Sistema PROA (sistema de processo administrativo *e-Gov*) serão disponibilizados; entre outras possíveis opções a serem ponderadas no âmbito da discricionariedade administrativa, devidamente analisadas todas as circunstâncias e condições fáticas envolvidas. Em relação a estas circunstâncias e condições é importante ponderar, por exemplo: a) no caso da digitalização dos contratos, considerar a quantidade total de contratos (vigentes e não vigentes); a logística necessária para localizar os processos desses contratos; a necessidade de analisar esses processos para localizar os contratos e aditivos; e se os órgãos/entidades possuem pessoal/equipamentos suficientes para realizar a digitalização. Importante avaliar se a relação custo/benefício desta decisão é justificável no sentido de não mobilizar recursos do Estado para um aprimoramento da transparência que possui pouca demanda por parte da sociedade (atualmente qualquer cidadão tem acesso no portal Transparência RS à diversas informações dos contratos do Estado e pode solicitar a íntegra dos mesmos pela LAI). Nesse caso somente não seria necessário digitalizar os contratos cujos processos foram abertos no PROA; b) no caso de disponibilização dos contratos do PROA, esta parece ser uma solução mais fácil pelo fato dos documentos já estarem em formato digital. Entretanto, a análise dos processos será necessária pelos motivos acima expostos; c) no caso de disponibilização somente dos futuros contratos em vigência a partir de uma data definida, esta parece ser uma solução, a partir da definição prévia de diretrizes e adequações em sistemas (travas e integrações entre PROA e FPE), que seria menos trabalhosa, pois seria feito um planejamento antecipado para evitar problemas.

<sup>3</sup> “O postulado da 'reserva do possível' ganha especial relevo por enfrentar “o fenômeno econômico da limitação de recursos disponíveis diante das necessidades quase sempre infinitas a serem por ele supridas”. Isso significa que, ao se reconhecer direitos e exigir-lhes a efetivação, deve-se considerar a existência de recursos materiais disponíveis para a devida implementação, sob pena de restar inócua a prestação, ou acabar por comprometer o atendimento de outras áreas tão ou mais carentes de proteção quanto a privilegiada no ato.” (vide BARCELLOS, Ana Paula. *A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais – Princípio da Dignidade da Pessoa Humana*, p. 236).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PODER EXECUTIVO  
COMISSÃO MISTA DE REAVALIAÇÃO DE  
INFORMAÇÕES – CMRI/RS

nº 49.111/2012), estes devem ser tarjados no processo de digitalização<sup>4</sup> ou, ainda, se for o caso, ser analisada a sua não disponibilização na íntegra. Em relação às informações pessoais, sugere-se que em eventual processo de planejamento para a disponibilização dos contratos na íntegra se debata a pertinência da manutenção de tais informações em contratos futuros relativos a órgãos e entidades da Administração Pública Estadual.

Importante observar, também, que o tempo de guarda dos documentos é definido pela Tabela de Temporalidade de Documentos, Anexo II da Instrução Normativa SMARH nº 01, publicada no DOE de 18 de maio de 2017. E que o fato da digitalização dos contratos contribuirá, igualmente, para a sua conservação e o fácil acesso por parte de seus gestores, uma vez que diminuirá o manuseio físico dos mesmos.

Por fim, caso opte-se por digitalizar os contratos, este processo deve atender, ainda, à Lei Federal nº 12.682/2012, a qual dispõe sobre a elaboração e o arquivamento de documentos em meios eletromagnéticos.

**Isso posto**, entende-se que:

a) não há obrigatoriedade legal de disponibilização dos contratos na íntegra, *ex vi* dos arts. 8º, § 1º, IV, da LAI e 6º, § 1º, IV, do Decreto Estadual nº 49.111/2012;

b) mostra-se possível o incentivo e promoção da transparência ativa das ações do Poder Executivo Estadual, nos termos do art. 3º, II a IV, da LAI, a depender, contudo, de análise e decisão administrativa quanto às reais possibilidades materiais para tanto.

Por fim, o registro de que esta informação coletiva foi relatada, discutida e aprovada, por unanimidade, na 19ª reunião desta Comissão, presentes, além da signatária, os representantes da Subchefia de Ética,

---

<sup>4</sup> Como prevê o art. 7º, § 2º, da LAI.

X



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PODER EXECUTIVO  
COMISSÃO MISTA DE REAVALIAÇÃO DE  
INFORMAÇÕES – CMRI/RS

Controle Público e Transparência da Secretaria da Casa Civil/RS, da Procuradoria-Geral do Estado, da Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão, da Secretaria da Educação, da Secretaria da Segurança Pública, da Secretaria da Fazenda/CAGE, da Secretaria de Modernização Administrativa e Recursos Humanos/Arquivo Público do Estado, da Secretaria de Desenvolvimento Social, Trabalho, Justiça e Direitos Humanos e da Secretaria da Saúde.

À consideração.

Porto Alegre, 23 de maio de 2017.

*Vivian de Botella*

**Secretaria de Modernização Administrativa e Recursos Humanos/Arquivo  
Público do Estado**