

# COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

## PROJETO DE LEI Nº 1.311, DE 2007

**Estabelece penalidades pelo descumprimento da Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998, e dá outras providências.**

**Autor: Deputado LUIZ CARLOS HAULY.**

**Relator: Deputado MILTON MONTI.**

### I - RELATÓRIO

Apresentado pelo Deputado Luiz Carlos Hauly, o Projeto de Lei nº 1.311, de 2007, tem como finalidade **estabelecer penalidades pelo descumprimento da Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998, que preconiza a divulgação de dados e informações sobre finanças públicas em “homepage” criada pelo Tribunal de Contas da União.**

A **Justificação** da proposição apresenta as seguintes considerações:

*A Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998, que determinou a divulgação de dados e informações sobre a arrecadação, execução, balanço consolidado, orçamentos, instrumentos de contrato e relações de compras na rede mundial de computadores é um dos grandes marcos da transparência das contas públicas no país.*

***Isto porque assegurou ao cidadão a obtenção de informações sobre as receitas e despesas das contas públicas de todas os entes públicos***

*Entretanto, a ausência de penalidade, na hipótese de descumprimento da referida obrigação, tem permitido que muitos órgãos públicos, num completo desrespeito a população, não disponibilizem seus dados na rede mundial de computadores.*

*A presente proposição visa a corrigir esta distorção e assegurar ao cidadão completo acesso às contas públicas estatais.*

*Pelo alcance e importância da medida, contamos com o apoio dos nobres Pares para sua aprovação*

O Projeto de Lei nº 1.311, de 2007, estabelece um conjunto de **quatro penalidades** administrativas pelo descumprimento das determinações da Lei 9.755, de 1998, figurando nesse conjunto **a suspensão do exercício da função pública pelo prazo mínimo de três meses e a aplicação de multa de até R\$ 500.00,00 (quinhentos mil reais) à autoridade pública responsável.**

Aberto o prazo regimental, foram apresentadas, pelo Deputado Gervásio Silva, duas emendas, sendo uma supressiva e outra modificativa.

**A primeira emenda** pretende suprimir três das penalidades previstas na proposição, tendo em vista, segundo o autor da mesma, a **“absoluta desproporcionalidade das sanções previstas”**.

**A segunda emenda**, por sua vez, almeja estabelecer uma adequação dos prazos fixados na Lei nº 9.755, de 1998, para divulgação de dados e informações, e o prazo previsto no art. 1º do Projeto de Lei nº 1.311, de 2007.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Cabe agora a esta Comissão, consoante o disposto no art. 32, inciso XVIII, alínea “q”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados manifestar-se sobre o mérito da proposição.

Louvável a pretensão do Projeto de Lei nº 1.311 de 2007, que visa contribuir para transparência das finanças públicas e para aumento do controle social, por parte do cidadão comum, sobre a gestão pública, Entretanto, em que pesem esses pontos positivos, a proposição apresenta inadequações que impedem a sua aprovação, **sendo uma delas incontornável com a mera apresentação de emendas.**

Inicialmente, para compreensão aprofundada do contexto jurídico-normativo em que se situa o Projeto de lei nº 1.311, de 2007, fazem-se necessárias algumas considerações a respeito da Lei nº 9.755, de 1998.

A Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998, que dispõe sobre a criação de “homepage” na “internet”, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica e dá outras providências, resultou da aprovação do Projeto de Lei nº 4.576, de 1998, apresentado pelo Deputado Luiz Carlos Hauly.

A mencionada Lei nº 9.755, de 1998, **lei ordinária de natureza federal e não nacional**, visto que a Constituição Federal não contempla dispositivo que autorize a União a legislar a respeito da divulgação obrigatória de dados e informações pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, **por meio de lei ordinária**, tem sua incidência restrita à União e, nessa esfera estatal, confere incumbência impositiva ao Tribunal de Contas da União e não aos demais entes da Federação.

Com efeito, o legislador ordinário federal não poderia, em respeito aos princípios estruturadores do Estado Nacional, **com destaque para o princípio da autonomia federativa**, inserto no art. 18 da Constituição Federal, impor obrigações administrativas aos Estados-membros, Distrito Federal e aos Municípios, **salvo nas hipóteses expressamente contempladas na Constituição, como no caso da legislação sobre finanças públicas, tendo em vista o previsto no art. 24, inciso I, combinado com o estabelecido no art. 163, incisos I e V, ambos da Lei**

**Fundamental, mas com uma especificidade indispensável: a necessidade de lei complementar.**

Em razão desse quadro jurídico – normativo, a Lei nº 9.755, de 1998, cometeu, acertadamente, ao Tribunal de Contas da União a incumbência de criar “homepage” para divulgação de dados e informações sobre finanças públicas, **mas, em nenhum dispositivo de seu texto, estabeleceu imposição legal para que órgãos e entidades estaduais, distritais e municipais encaminhassem ao Tribunal de Contas da União os dados e informações previstos na Lei nº 9.755, de 1998.**

Desnecessário seria dizer que as demais unidades federativas não gozam de imunidade referente à divulgação de todos os seus atos públicos, já que a obrigação de divulgação de atos administrativos decorre não da Lei nº 9.755. de 1998, ou de qualquer outra norma infraconstitucional mas da própria Constituição Federal que, em seu art. 37, **caput**, contempla expressamente o **princípio da publicidade**.

Dessa forma, para resumir a argumentação até aqui exposta, é possível dizer o seguinte:

. A Lei nº 9.755, de 1998, incumbiu o Tribunal de Contas da União de criar “homepage” na “Internet” para divulgação de dados e informações sobre finanças públicas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo o Tribunal de Contas da União o órgão gestor desse sistema informatizado e, por conseqüência, o responsável pela consolidação desses dados e informações (Veja-se o art. 3º da Lei nº 9.755, de 1998).

. A Lei nº 9.755, de 1998, em nenhum de seus dispositivos, estabeleceu ( E nem poderia fazê-lo) qualquer imposição para Estados, Distrito Federal e Municípios.

. Estados, Distrito Federal e Municípios são obrigados a divulgar seus atos administrativos sobre finanças públicas por força do **princípio da publicidade**, previsto no art. 37, **caput**, da Constituição Federal e das demais normas constitucionais e **leis complementares referidas no texto constitucional, como, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal**, (Veja-se o capítulo IX dessa lei complementar, cujo título é “Da Transparência, Controle e Fiscalização”).

Deve ser registrado, que é do conhecimento deste relator, que o Tribunal de Contas da União, editou ato administrativo que disciplina a operacionalidade da sistemática de divulgação prevista na Lei nº 9.755, de 1998. Com efeito, a Corte de Contas adotou a Instrução Normativa nº 28, de 5 de maio de 1999, que em seu art. 2º preconiza o seguinte:

**“DA SISTEMÁTICA DE FUNCIONAMENTO DA HOMEPAGE**

*Art. 2º Para a consecução do objeto da homepage Contas Públicas, os dados e informações de que trata o art. 1º deverão ser colocados à disposição, para acesso via Internet, pelos órgãos e entidades responsáveis seguir indicados, em páginas específicas de seus sites.”*

Não obstante a orientação contida na Instrução Normativa nº 28, de 1999, do TCU, até o presente, **inexiste determinação legal impositiva**, relacionada com a divulgação de dados e informações, previstos na Lei nº 9.755, de 1998, para Estados, Distrito Federal e Municípios. O que existe é uma determinação legal para que o Tribunal de Contas da União reúna e divulgue dados dos entes estatais que integram a Federação.

Por oportuno, é preciso ponderar que a determinação constante do art. 112 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, **recepcionada pela Constituição Federal de 1988 como lei complementar**, impõe obrigação de encaminhamento, por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios, dos orçamentos do exercício e os balanços do exercício anterior **ao Ministério da Fazenda**, (veja-se o art. 111 da mesma Lei) e não ao Tribunal de Contas da União.

Assim, deve ser dito que a Lei nº 9.755, de 1998, **lei ordinária federal**, instituiu nova sistemática de consolidação e de divulgação de dados, permanecendo inalteradas as determinações constantes dos art. 111 e 112 da Lei nº 4.320, de 1964, **que tem natureza de lei complementar nacional**.

O Projeto de Lei nº 1.311, de 2007, cuja ementa orienta-se para **a instituição de penalidades pelo descumprimento da Lei nº 9.755, de 1998**, na verdade, antes disso, em seu art. 1º, **institui a obrigatoriedade (Em 2007) de os órgãos e entidades públicas federais, estaduais, distritais e municipais divulgarem os dados previstos no art. 1º da Lei nº 9.755, de 1998**.

O Projeto de Lei nº 1.311, de 2007, entretanto, apresenta, como já dissemos antes, algumas inadequações, sendo uma delas incontornável.

No que diz respeito às penalidades impostas, como apontado na primeira emenda apresentada à proposição, a dosimetria das sanções acabou sendo muito gravosa e desproporcional, comprometendo a razoabilidade que deve orientar qualquer política sancionatória. Nesse sentido, a título exemplificativo, poder-se-ia indagar sobre **quantos agentes públicos poderiam pagar uma multa de R\$500.000,00 (quinhentos mil reais)**.

Outro ponto do Projeto de Lei nº 1.311, de 2007, que merece comentário, diz respeito ao estabelecimento do prazo para divulgação dos dados previstos na Lei nº 9.755, de 1998, **que é único e divergente do conjunto de prazos fixados naquela Lei**.

Pela Lei nº 9.755, de 1998, os prazos para divulgação variam conforme a espécie de informação a ser publicizada, o que nos parece, sem dúvida, mais adequado.

Por fim, devemos mencionar uma inadequação incontornável, tendo em vista a natureza da matéria tratada na proposição e a finalidade por ela pretendida. Essa inadequação diz respeito à forma legal escolhida para veicular a matéria constante do Projeto de Lei nº 1.311, de 2007, **que tem qualidade de lei ordinária federal**.

Sucedem, entretanto, que normas referentes a finanças públicas, como as constantes da proposição em exame, **que tratam da transparência e da fiscalização financeira da administração pública, devem ser veiculadas por lei complementar de caráter nacional**, consoante o requerido pelo art. 163, incisos I e V, combinado com o estabelecido no art. 24, inciso I, ambos da Constituição Federal.

As palavras a seguir transcritas, do renomado constitucionalista José Afonso da Silva, confirmam nosso posicionamento:

*O que trata da receita e da despesa, do ponto de vista jurídico, é o direito financeiro, a respeito do qual cabe à União estabelecer normas gerais, nos termos do art. 24, I. **Examinados isoladamente, esse dispositivo e seus parágrafos poderiam levar o intérprete a entender que tais normas gerais, poderiam ser***

***fixadas por lei ordinária, mas numa visão sistemática que leve em consideração os arts. 163, caput, e 165, § 9º, logo se vê que ditas normas só podem ser veiculadas por lei complementar, o que está em harmonia com os princípios da Constituição, que sempre exige lei complementar quando a regulação se estende a todos os entes federativos.***

Dessa forma, por todo o exposto, manifestamo-nos **pela rejeição** do Projeto de Lei nº 1.311, de 2007, com fundamento no art. 129, inciso II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, bem como das emendas a ele oferecidas.

Sala da Comissão, em            de            de 2007.

**Deputado Milton Monti**  
**Relator**