

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 3.270, DE 2000 (PLS nº 127, de 1999)

Acrescenta Capítulo ao Título II da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), dispondo sobre a comunicação direta de irregularidades e ilegalidades apuradas no decorrer dos procedimentos de fiscalização e exame de contas que tipificam a atuação do Tribunal de Contas da União, e dá outras providências.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado JOSÉ EDUARDO CARDOZO

I - RELATÓRIO

1. O Projeto de Lei sob exame pretende acrescentar o **Capítulo VI (DA COMUNICAÇÃO DE IRREGULARIDADES E ILEGALIDADES)** ao **Título II**, da **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União)**, aditando-lhe os artigos **61-A a 61-G**, distribuídos pelas **Seções I a V**.

2. Nas **Disposições Preliminares (Seção I)**, o **art. 61-A** torna obrigatória a comunicação direta das irregularidades e ilegalidades levantadas no decorrer dos procedimentos de fiscalização e exame de contas pelo Tribunal de Contas da União, processada nos termos propostos. Essa comunicação atende ao princípio constitucional da **publicidade** e visa municiar autoridades, instituições públicas e entidades da sociedade civil de instrumentos para o controle de ações públicas (**parágrafo único**).

A **Seção II – Da Obrigatoriedade de Comunicação Direta** – comporta os **arts. 61-B e 61-C**, o primeiro obrigando o Tribunal de Contas da União,

uma vez apurada irregularidade ou ilegalidade, em processo de exame de tomada e prestação de contas, auditoria ou inspeção, a encaminhar o acórdão ou decisão, com relatório e fundamentação do Ministro-Relator, aos **Senadores, Deputados Federais, Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais**.

Essa comunicação restringe-se aos fatos ocorridos na área de interesse dos parlamentares, conforme a unidade da Federação a que pertençam, e no respectivo âmbito de atuação das instituições nominadas (§ 1º).

A obrigação é ainda de informar os responsáveis alcançados por **sanções administrativas não pecuniárias**, previstas nos arts. 44, 60 e 61, e de enviar ao **Ministério Público Eleitoral** a relação dos implicados, nos termos do art. 91 (§ 2º).

A remessa dos documentos far-se-á no prazo máximo de vinte dias, contado da deliberação do Tribunal (§ 3º).

Quanto ao art. 61-C, dispõe que a obrigatoriedade da comunicação destina-se, também, aos **diretórios nacionais dos partidos políticos** e demais **entidades da sociedade civil** que manifestem oficialmente ao Tribunal interesse no recebimento dos documentos nominados, restrita, porém, aos fatos relacionados ao âmbito de atuação de cada entidade (§ 1º).

Para esse fim, o Tribunal de Contas da União receberá as solicitações e manterá cadastro das entidades interessadas (§ 2º).

A **Seção III – Da Comunicação de Irregularidades e Ilegitimidades ao Ministério Público Federal** – compreende os arts. 61-D e 61-E.

Pelo art. 61-D, concluída a instrução processual, pelas unidades técnicas do Tribunal de Contas da União, nos procedimentos de fiscalização e exame de contas, e reunidas provas sugestivas de irregularidades e ilegalidades passíveis de ações na esfera judicial, fica o **Ministro-Relator** obrigado, pena de responsabilidade solidária, a comunicá-las ao **Ministério Público Federal**, para as providências cabíveis, no prazo de vinte dias, contado do recebimento do relatório técnico. Essa comunicação será acompanhada dos relatórios técnicos, de cópias autenticadas das provas documentais levantadas, assim como de outros elementos e esclarecimentos úteis à ação do **Ministério Público Federal (parágrafo único)**.

Reza o art. 61-E que essa providência não prejudicará a tramitação normal do processo no âmbito interno do Tribunal e nem o exonera do

exame da matéria, julgamento, aplicação de penalidades e adoção dos demais atos situados na sua esfera de competência.

A Seção IV – Do Fornecimento de Informações Levantadas – determina, no **art. 61-F**, que, após a instrução processual realizada pelas unidades técnicas, fica o Ministro-Relator obrigado a fornecer os dados e informações solicitadas pelo **Poder Judiciário, Ministério Público ou Advocacia-Geral da União**, no prazo de vinte dias da formalização do pedido, excetuados apenas os casos em que o **sigilo** se mostre imprescindível para resguardo dos direitos e garantias individuais ou para a defesa do interesse público, devidamente fundamentados nos autos pelo Ministro-Relator (**parágrafo único**).

Por último, a **Seção V – Disposições Finais** – declara, no **art. 61-G**, que as comunicações e informações independem de decisão do Plenário do Tribunal de Contas da União.

3. Justifica o autor da proposição, Senador JOSÉ EDUARDO DUTRA:

“Na atual conjuntura brasileira – caracterizada pela escassez de recursos públicos e pelo repúdio da sociedade à corrupção e ao desperdício na gestão desses recursos –, é imprescindível que exista a mais ampla solidariedade, cooperação e integração entre as diferentes instituições que se voltam para a defesa da moralidade pública e do erário. Essa é, sem dúvida, a concepção pretendida pela nossa Constituição, quando estabelece o princípio da independência de apuração dos fatos nas esferas administrativa e judicial, que podem ocorrer, inclusive, simultaneamente.

O erário arca com vultosos gastos, principalmente para manter equipes técnicas do mais elevado gabarito, especializadas no exame das contas dos gestores públicos e na fiscalização dos atos e contratos celebrados pela administração pública, mediante os procedimentos de inspeção e auditorias, injustificável e inconveniente, do ponto de vista socioeconômico, que os dados e provas levantados sejam analisados ou fiquem circunscritos a determinada instituição.

A análise simultânea dessas informações e provas levantadas pode ser feita simultaneamente nas esferas judiciais e administrativas, sem qualquer prejuízo das ações, competências e atribuições de cada instituição.

.....
Acreditamos, dessa forma, que existe um elevado interesse social no compartilhamento dessas informações pelas diferentes instituições públicas voltadas para a defesa do interesse comum, tais

como o **Ministério Público da União**, as diversas instâncias do **Poder Judiciário** e a **Advocacia Geral da União**.

.....

Outro aspecto abordado na proposição que apresentamos diz respeito à **publicidade** e à **transparência** das ações do Tribunal , ao mesmo tempo que procura envolver com mais ênfase instituições públicas, autoridades e entidades da sociedade civil na luta contra a corrupção e o desperdício dos recursos públicos. É com esse objetivo que definimos nesse projeto de lei a obrigatoriedade de o Tribunal dar conhecimento de suas decisões definitivas e acórdãos, quando apuradas irregularidades ou ilegalidades, assim como das sanções administrativas não pecuniárias aplicadas a responsáveis, aos **senadores, deputados federais, Assembléias Legislativas, Câmaras Municipais, diretórios de partidos políticos** e demais **entidades da sociedade civil**, observada a área de interesse ou âmbito de atuação das respectivas instituições.

Também é propósito do projeto de lei que apresentamos elevar ao máximo o princípio da **publicidade** sobre a gestão dos órgãos públicos, possibilitando que a sociedade disponha das informações necessárias para identificar os maus gestores da administração pública.

O procedimento proposto não acarretará dispêndios adicionais de recursos, ou exigirá demasiado esforço do Tribunal, podendo, como já frisamos, funcionar como mecanismo para instrumentalizar e envolver autoridades, instituições públicas e segmentos da sociedade civil na luta pela moralidade pública e pela defesa dos interesses maiores do povo. Este procedimento poderá, inclusive contribuir para uma mudança cultural na sociedade brasileira, motivando-a a avançar no sentido de uma democracia mais participativa, conforme concepção implícita na nossa Carta Magna.”

4. Na **Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal**, o projeto foi aprovado com **duas emendas** do Relator, SENADOR NEY SUASSUNA, destacando-se:

“1.1. Análise da Proposição

O projeto de lei em exame está elaborado com boa técnica legislativa. A matéria esta disposta de forma correta e lógica. O assunto abordado inclui-se no campo de competência do Congresso Nacional, na condição de titular do controle externo, conforme estabelece o art. 70 e 71, caput.

A comunicação direta que a Proposição intenta tornar obrigatória enquadra-se no princípio constitucional da **publicidade** e pode, de fato, contribuir para o envolvimento mais efetivo de

parlamentares, organizações da sociedade civil e os legislativos estaduais e municipais – e por extensão a própria sociedade – na apuração de irregularidades e ilegalidades cometidas por gestores públicos.

Estamos concorde com a idéia básica do projeto que é a de ampla difusão das informações necessárias a que se possa avançar para uma forma de controle mais efetiva – o controle social. A medida proposta poderá motivar e despertar o interesse de autoridades e, sobretudo, da sociedade local para participar e acompanhar a aplicação dos recursos públicos.

Também nos parece correto, o conceito introduzido de compartilhamento das informações e dados levantados pelo Tribunal de Contas da União com todas as instituições voltadas para a busca da justiça e para a defesa dos interesses da sociedade. O fornecimento dessas informações e dados pelo Tribunal de Contas da União a outras instituições públicas do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Advocacia Geral da União, em nada prejudica a atuação do Tribunal, salvo em condições muito especiais, devidamente excetuadas no projeto de lei. Ao contrário, o compartilhamento dessas informações por diferentes instituições e Poderes só poderá contribuir para uma ação mais efetiva de combate à corrupção e para a moralidade na administração pública.

Avaliamos que à sociedade interessa que os atos de gestão irregulares ou ilegais sejam apurados da forma mais ampla possível, inclusive simultaneamente por diversas instituições. Essa prática pode estimular, adicionalmente, uma salutar forma da competição entre as instituições no combate a práticas administrativas lesivas ao patrimônio público.

.....”

Das **duas emendas** apresentadas pelo Relator, a **primeira** dá nova redação à **ementa** (“Dispõe sobre a comunicação direta de irregularidades e ilegalidades apuradas no decorrer dos procedimentos de fiscalização e exame de contas que tipificam a atuação do Tribunal de Contas da União, e dá outras providências.”); a **outra** altera a redação do **§ 1º do art. 61-C** (“A comunicação referida no *caput* restringe-se aos fatos ocorridos na área de interesse dos parlamentares, conforme a Unidade da Federação a que pertençam, e no respectivo âmbito de atuação das instituições nominadas.”).

5. Na **Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania**, do Senado Federal, o Relator, SENADOR ANTONIO CARLOS VALADARES, concluiu pela aprovação do projeto de lei com as duas emendas da Comissão de Assuntos Econômicos:

“Como se vê do articulado, bem como da Justificação, o que se pretende é a realização de um controle mais amplo da aplicação dos recursos públicos, num sistema compartilhado de informações e de atuações das esferas administrativas e judicial.

Nessa perspectiva, a iniciativa não ofende os preceitos constitucionais que regem a espécie. Ao contrário, o Congresso Nacional é competente para legislar sobre a matéria e o poder de iniciativa pertence a qualquer parlamentar. Também foi redigida em conformidade com os ditames da boa técnica legislativa.”

6. Já na Câmara dos Deputados, para a revisão legislativa, ouvida a **Comissão de Trabalho, de Administração e Serviços Públicos**, deliberou pelo acolhimento ao PL, nos termos do voto do Relator, Deputado HERCULANO ANGHINETTI:

“As propostas contempladas na proposição sob parecer prestigiam a cooperação entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, das várias esferas de governo, na apuração e no combate aos atos lesivos ao patrimônio público. A sociedade reclama providências no sentido de coibir prejuízos ao Erário causados por corrupção ou desbarate.”

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

1. Incumbe o Regimento Interno à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO o exame dos aspectos **constitucional, legal, jurídico, regimental** e de **técnica legislativa** de todas as proposições submetidas à Câmara dos Deputados ou suas Comissões (**art. 32, III, alínea a**).

2. Vem o presente PL a esta Casa Legislativa, para revisão, após aprovação no Senado Federal, em reverência ao disposto no **art. 65** da Lei Maior.

3. Dispõe o **§ 1º**, do **art. 74**, da Constituição Federal, que

*“Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer **irregularidade** ou **ilegalidade**, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.”*

e o § 2º:

*“Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar **irregularidades** ou **ilegalidades** perante o Tribunal de Contas da União.”*

4. O projeto de lei em questão introduz disciplina para além do § 1º do art. 74 transcrito, impondo ao próprio **Tribunal de Contas da União** a comunicação de **irregularidades** e **ilegitimidades** – surpreendidas no decorrer de procedimentos a ele submetidos – aos órgãos capazes de providências para a reparação do erário.

5. Nenhum empecilho tisona o livre curso da proposição, do ponto de vista da **constitucionalidade**, **legalidade**, **juridicidade** e **regimentalidade**, salvo no que respeita ao **parágrafo único** do art. 61-F, quando invoca razões de **sigilo** para recusa de comunicação e informações ao **Poder Judiciário** e ao **Ministério Público Federal**.

Com efeito, nenhuma lógica reside no raciocínio que tolhe fornecer informações ao **Poder Judiciário**, sob alegação de proteção do **sigilo**, quando tem sido a ele mesmo atribuída competência para **“quebra de sigilo”**.

Importante correr os olhos pela **Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001**, que “dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências”, lei essa que conferindo novo tratamento revogou o art. 38 e §§ 1º a 7º da **Lei nº 4.595**, de 31 de dezembro de 1964, que “dispõe sobre a Política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias”.

Vale trazer a lunc o art. 3º dessa Lei Complementar nº 105/2001:

*Art. 3º Serão prestadas pelo Banco Central do Brasil, pela Comissão de Valores Mobiliários e pelas instituições financeiras as **informações ordenadas pelo Poder Judiciário, preservado o seu caráter sigiloso** mediante acesso restrito às partes, que delas não poderão servir-se para fins estranhos à lide.*

*§ 1º **Dependem da prévia autorização do Poder Judiciário a prestação de informações e fornecimento de documentos sigilosos** solicitados por comissão de inquérito administrativo destinada a apurar responsabilidade de servidor público por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontra investido.*

*§ 2º Nas hipóteses do § 1º, o requerimento de **quebra de sigilo** independe da existência de processo judicial em curso.*

§ 3º Além dos casos previstos neste artigo o Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários fornecerão à Advocacia Geral da União as informações e os documentos necessários à defesa da União nas ações em que seja parte.”

Mais adiante o § 5º do art. 5º determina:

“As informações a que se refere este artigo **serão conservadas sob sigilo fiscal**, na forma da legislação em vigor.”

Por último, são bem fortes as disposições dos artigos **10 e 11**:

“**Art. 10. A quebra de sigilo**, fora das hipóteses autorizados nesta lei complementar, constitui **crime** e sujeita os responsáveis a pena de reclusão, de um a quatro anos, e multa, aplicando-se, no que couber, o Código Penal, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

Parágrafo único. Incorre nas mesmas penas quem omitir, retardar injustificadamente ou prestar falsamente as informações referidos nos termos desta Lei Complementar.

Art. 11. O servidor público que utilizar ou viabilizar a utilização de qualquer informação obtida em decorrência da quebra de sigilo de que trata esta Lei Complementar responderá penal e diretamente pelos danos decorrentes, sem prejuízo da responsabilidade objetiva de entidade pública, quando comprovado que o servidor agiu de acordo com orientação oficial.”

Quanto aos membros do **Ministério Público**, a **Lei nº 8625, de 12 de fevereiro de 1993**, que “institui a **Lei Orgânica Nacional do Ministério Público**, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências”, estabelece no **art. 25**:

“**Art. 25.** Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estaduais, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:

.....
IV - promover o inquérito civil e ação civil pública, na forma da lei:

- a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos;**
- b) para a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas**

administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participa;

.....
 VIII - ingressar em juízo, de ofício, para **responsabilizar os gestores de dinheiro público condenados por tribunais e conselhos de contas;**

.....
Art. 26. No exercício das suas funções, o Ministério Público poderá:

I - instaurar inquéritos cíveis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes e, para instruí-los:

-
- c) requisitar informações, exames periciais e documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como dos órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;*
 - d) promove inspeções e diligências investigatórias junto aos órgãos e entidades a que se refere a alínea anterior;*
-

§ 2º Os membros do Ministério Público serão responsáveis pelo uso indevido das informações e documentos que requisitem, inclusive nas hipóteses legais de sigilo.”

Já a **Lei Complementar nº 75, de 20 de junho de 1993**, que “dispõe sobre a organização, as atribuições e a estrutura do **Ministério Público da União**”, enfatiza esses preceitos em regras próprias, estampadas entre outros, nos artigos 6º, VII e alíneas, XIV, f, XVII, b, XVIII, a e c, 8º, II e V, impondo-se transcrever os **§§ 1º a 3º do art. 8º**:

“Art. 8º

§ 1º O membro do Ministério Público será civil e criminalmente responsável pelo uso indevido das informações e documentos que requisitar; a ação penal, na hipótese, poderá ser proposta também pelo ofendido, subsidiariamente, na forma da lei processual penal.

§ 2º Nenhuma autoridade poderá opor ao Ministério Público, sob qualquer pretexto, a exceção de sigilo, sem prejuízo da subsistência do caráter sigiloso da informação, do registro, do dado ou do documento que lhe seja fornecido.

§ 3º *A falta injustificada e o retardamento indevido do cumprimento das requisições do Ministério Público implicará a responsabilidade de que lhe deu causa.*

.....”

6. Quanto à **técnica legislativa** adotada, merece reparos, empreendidos no **Substitutivo** que ora se oferece.

7. Por todo o exposto, o voto é pela constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do PL, suprimindo lacuna existente no direito brasileiro, num esforço compartilhado no combate à malversação de dinheiros públicos, tudo, porém, na forma do Substitutivo que pretende corrigir o vício apontado no **parágrafo único** do **art. 61-F**, aperfeiçoando, outrossim, a redação.

Sala da Comissão, em de de 2003.

Deputado JOSÉ EDUARDO CARDOZO
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº3.270, DE 2000 (PLS nº 127, de 1999)

SUBSTITUTIVO DO RELATOR

Acrescenta o Capítulo VI ao Título II da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que “dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências”, disciplinando a comunicação de irregularidades e ilegalidades apuradas em procedimentos no âmbito desse Tribunal e dá outras providências.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: DEPUTADO JOSÉ EDUARDO CARDOZO

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O Título II da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que “dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências”, passa a vigorar acrescido do seguinte Capítulo VI:

“Capítulo VI

DA COMUNICAÇÃO DE IRREGULARIDADES E ILEGALIDADES

Seção I

Da Obrigatoriedade de Comunicação

Art. 61-A. Atendendo ao princípio constitucional da publicidade e visando fornecer elementos a autoridades, instituições públicas e entidades da sociedade civil, para o controle da atividade pública, fica o Tribunal de Contas da

União, uma vez apurada irregularidade ou ilegalidade em procedimentos a seu cargo, obrigado a encaminhar o acórdão ou decisão, com respectivo relatório e fundamentação, aos Senadores, Deputados Federais, Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais.

§ 1º A comunicação restringe-se a fatos ocorridos na área de interesse do parlamentar, conforme a unidade da Federação que represente e no âmbito de atuação das instituições nominadas.

§ 2º A obrigatoriedade de comunicação estende-se à informação dos responsáveis alcançados por sanções administrativas, não pecuniárias previstas nos arts. 44, 60 e 61, bem como à relação enviada pelo Tribunal ao Ministério Público Eleitoral, nos termos do art. 91.

§ 3º O prazo para a comunicação e o envio de documentos é de vinte dias, contados da deliberação do Tribunal.

§ 4º As comunicações e informações exigidas por esta lei independem de decisão do Plenário do Tribunal de Contas da União.

Art. 61-B. A obrigatoriedade a que se refere o artigo anterior abrange diretórios nacionais de partidos políticos e demais entidades da sociedade civil que requeiram ao Tribunal recebimento dos documentos de seu interesse, restritos ao âmbito de atuação de cada entidade.

Parágrafo único. O Tribunal de Contas da União protocolizará as solicitações, mantendo cadastro das entidades interessadas.

Seção II

Da Comunicação de Irregularidades e Ilegalidades ao Ministério Público Federal.

Art. 61-C. Concluída a instrução processual pelas unidades técnicas do Tribunal de Contas da União, nos procedimentos de fiscalização e exame de contas, e reunidas provas sugestivas de irregularidade e ilegalidade, passíveis de medidas judiciais, fica o Ministro-Relator obrigado, sob pena de responsabilidade solidária, a comunicá-las, ao Ministério Público Federal, para as providências cabíveis, no prazo de vinte dias, contado do recebimento do relatório-técnico.

Parágrafo único. A comunicação será acompanhada dos relatórios técnicos, de cópia autenticada das provas documentais levantadas e de outros elementos e esclarecimentos úteis à atuação do Ministério Público Federal.

Art. 61-D. A providência definida no artigo anterior não prejudicará a tramitação normal do procedimento perante o Tribunal, nem o liberará do exame da matéria, julgamento,

imposição de penalidades e adoção de demais atos na esfera de sua competência.

Seção III

Do Fornecimento de Informações Levantadas

Art. 61-E. Após a instrução processual realizada pelas unidades técnicas, fica o Ministro-Relator obrigado a fornecer os dados e informações solicitados pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público ou pela Advocacia Geral da União, no prazo de vinte dias da formalização do pedido.

§ 1º Em relação à Advocacia Geral da União, ficam excetuados os casos em que o sigilo se mostre imprescindível ao resguardo dos direitos e garantias individuais ou para a defesa do interesse público, devidamente fundamentado nos autos pelo Ministro-Relator.

§ 2º Nas hipóteses figuradas no parágrafo anterior, o Poder Judiciário e o Ministério Público solicitantes ficarão obrigados a manter o sigilo das informações até deliberação final do Tribunal de Contas da União.”

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

Sala da Comissão, em de de 2003.

Deputado JOSÉ EDUARDO CARDOSO
Relator