



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

## **PROJETO DE LEI N.º 5.336-B, DE 2009** **(Do Senado Federal)**

**PLS nº 61/2005**  
**Ofício nº 831/2009 - SF**

Altera a 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, acrescentando § 3º ao art. 55, que trata do sigilo das denúncias formuladas ao TCU; tendo parecer: da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, pela aprovação (relator: DEP. DANIEL ALMEIDA); e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, legalidade, regimentalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação (relator: DEP. LUIZ FLÁVIO GOMES).

**DESPACHO:**  
ÀS COMISSÕES DE:  
TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO E  
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54,  
RICD).

**APRECIÇÃO:**  
Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

## **S U M Á R I O**

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

III - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

Projeto de Lei 5336/09

Altera a 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, acrescentando § 3º ao art. 55, que trata do sigilo das denúncias formuladas ao TCU.

**O Congresso Nacional decreta:**

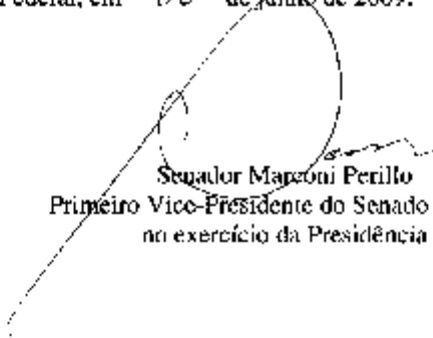
**Art. 1º** O art. 55 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:

“Art. 55. ....

§ 3º Ao decidir, caberá ao Tribunal manter o sigilo do objeto e da autoria da denúncia quando imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.” (NR)

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

Senado Federal, em 16 de junho de 2009.

  
 Senador Marconi Perillo  
 Primeiro Vice-Presidente do Senado Federal,  
 no exercício da Presidência

ep098054.rtf

<b>LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI</b>
--

**LEI Nº 8.443, DE 16 DE JULHO DE 1992**

Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

.....

TÍTULO II  
JULGAMENTO E FISCALIZAÇÃO

.....

CAPÍTULO IV  
DENÚNCIA

Art. 53. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

§ 1º (VETADO)

§ 2º (VETADO)

§ 3º A denúncia será apurada em caráter sigiloso, até que se comprove a sua procedência, e somente poderá ser arquivada após efetuadas as diligências pertinentes, mediante despacho fundamentado do responsável.

§ 4º Reunidas as provas que indiquem a existência de irregularidade ou ilegalidade, serão públicos os demais atos do processo, assegurando-se aos acusados a oportunidade de ampla defesa.

Art. 54. O denunciante poderá requerer ao Tribunal de Contas da União certidão dos despachos e dos fatos apurados, a qual deverá ser fornecida no prazo máximo de quinze dias, a contar do recebimento do pedido, desde que o respectivo processo de apuração tenha sido concluído ou arquivado.

Parágrafo único. Decorrido o prazo de noventa dias, a contar do recebimento da denúncia, será obrigatoriamente fornecida a certidão de que trata este artigo, ainda que não estejam concluídas as investigações.

Art. 55. No resguardo dos direitos e garantias individuais, o Tribunal dará tratamento sigiloso às denúncias formuladas, até decisão definitiva sobre a matéria.

§ 1º Ao decidir, caberá ao Tribunal manter ou não o sigilo quanto ao objeto e à autoria da denúncia. [Expressões “manter ou não o sigilo quanto ao objeto e à autoria da denúncia” com execução suspensa pelo Senado Federal, na forma do art. 52, X da Constituição Federal, pela Resolução nº 16, de 14/3/2006](#)

§ 2º O denunciante não se sujeitará a qualquer sanção administrativa, cível ou penal, em decorrência da denúncia, salvo em caso de comprovada má-fé.

CAPÍTULO V  
SANÇÕES

**Seção I  
Disposição Geral**

Art. 56. O Tribunal de Contas da União poderá aplicar aos administradores ou responsáveis, na forma prevista nesta Lei e no seu Regimento Interno, as sanções previstas neste

Capítulo.

.....

.....

## **COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO**

### **I – RELATÓRIO**

O projeto de lei sob parecer, resultante da aprovação pelo Senado Federal de proposição de iniciativa do Senador Pedro Simon (PLS 61, de 2005), altera a 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, para possibilitar o sigilo do objeto e da autoria de denúncia quando for imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

No prazo regimental, no âmbito desta Comissão, não foram apresentada emendas ao projeto. Além do parecer da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, a proposição, sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões, receberá também parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quanto ao mérito e a respeito da sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Compete a este órgão técnico legislativo apreciar a matéria quanto ao mérito, nos termos do disposto no inciso XVIII, do art. 32, do Regimento Interno desta Casa.

### **II – VOTO DO RELATOR**

Ao examinarmos o projeto de lei sob parecer percebemos ser meritória e oportuna a iniciativa do Senador Pedro Simon. Concordamos com autor quando ele aduz, em sua justificativa, que “O Projeto assegura a fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas da União, por meio do importante instrumento da denúncia popular, ao afastar eventual intimidação do cidadão que venha a ter conhecimento de irregularidade praticada em sua comunidade. O sigilo da autoria da denúncia garante a segurança pessoal contra eventuais represálias e é fator de inclusão social, alimentando a cidadania e o compromisso coletivo com a questão pública. (...)”.

É bem verdade que não se pode admitir que toda e qualquer denúncia seja amparada pelo anonimato, sob o risco de se institucionalizar o denunciismo irresponsável. Exatamente para se evitar tal prática danosa é que o art. 144 da Lei nº 8.112, de 1990, dispõe a respeito:

“Art. 144. As denúncias sobre irregularidades serão objeto

de apuração, desde que contenham a identificação e o endereço do denunciante e sejam formuladas por escrito, confirmada a autenticidade.”

O dispositivo citado, conforme bem ressaltado pelo Procurador Antônio Carlos Alencar Carvalho, em trabalho sobre o tema<sup>1</sup>: “(...) tem o escopo de preservar a dignidade do cargo público e constitui um direito subjetivo dos servidores contra denúncias vazias, infundadas, perseguições políticas, agressões à honra perpetradas por desafetos ou por pessoas de má-fé, de modo a evitar que, sob o manto do anonimato, terceiros irresponsáveis venham a vilipendiar a imagem e a distinção de cidadãos que zelam e servem à coisa pública. (...)”.

Entretanto, a proposta sob exame não busca generalizar a denúncia anônima, mas busca, em perfeita conformidade com a garantia constitucional insculpida no inciso XXXIII do art. 5º, da Carta Magna, tão somente permitir o sigilo do objeto e da autoria de denúncia quando for imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Portanto, a proposta visa garantir o exercício da cidadania mediante o controle público e social.

Diante do exposto, no mérito, manifestamos o nosso voto pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 5.336, de 2009.

Sala da Comissão, em 28 de maio de 2013.

Deputado DANIEL ALMEIDA  
Relator

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou unanimemente o Projeto de Lei nº 5.336/2009, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Daniel Almeida.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Benjamin Maranhão - Presidente, Aureo e Silvio Costa - Vice-Presidentes, Ademir Camilo, André Figueiredo, Augusto Coutinho, Beбето, Daniel Almeida, Daniel Vilela, Erika Kokay, Flávia Morais, Genecias Noronha, Gorete Pereira, Leonardo Monteiro, Luiz Carlos Busato, Luiz Carlos Ramos, Nelson Marchezan Junior, Paulo Pereira da Silva, Vicentinho, Walney Rocha, Alexandre Baldy, Jorge Côrte Real, Jozi Rocha, Lelo Coimbra, Lucas Vergilio e Roney Nemer.

---

1 A Instauração de Processo Disciplinar Administrativo por Denúncia Anônima. JAM – Jurídica – Administração Municipal, setembro/2001.

Sala da Comissão, em 25 de março de 2015.

Deputado BENJAMIN MARANHÃO  
Presidente

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei originariamente da autoria do então Senador Federal Pedro Simon (Projeto de Lei do Senado nº 61, de 2005), cujo propósito é assegurar o sigilo do objeto e da autoria da denúncia formulada ao Tribunal de Contas da União quando a confidencialidade for imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Para tanto, propõe-se o acréscimo do § 3º ao art. 55 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.

Como justificativa principal, o autor da Proposta, Senador Pedro Simon, sustenta que:

“O Projeto assegura a fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas da União, por meio do importante instrumento da denúncia popular, ao afastar eventual intimidação do cidadão que venha a ter conhecimento de irregularidade praticada em sua comunidade. O sigilo da autoria da denúncia garante a segurança pessoal contra eventuais represálias e é fator de inclusão social, alimentando a cidadania e o compromisso coletivo com a questão pública”.

Aprovado terminativamente pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, o Projeto foi remetido à revisão desta Casa Legislativa, conforme determina o art. 65 da Constituição Federal.

A proposição foi então distribuída à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviços Públicos para pronunciamento de mérito, que a aprovou integralmente nos termos do parecer proferido pelo deputado Daniel Almeida.

Em seguida, ainda na legislatura anterior, este projeto de lei foi atribuído à relatoria, nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, do deputado José Fogaça, cujo parecer oportunamente exarado não foi submetido ao escrutínio do colegiado desta Comissão permanente.

Na presente ocasião, compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania manifestar-se em relação ao mérito e aos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa do projeto de lei em foco, nos termos previstos nos artigos 32, IV, 'a', e 54, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

É o relatório.

## **II – VOTO DO RELATOR**

O projeto de lei ora em exame se mostra adequado à finalidade pretendida asseverada em sua justificativa, qual seja, resguardar o indivíduo contra eventuais represálias decorrentes das denúncias que formular ao Tribunal de Contas da União, estimulando-o a perseverar com segurança no insigne exercício da cidadania participativa.

De acordo com dados obtidos em relevante pesquisa desenvolvida pela organização não-governamental Transparência Internacional<sup>2</sup>, os denunciantes exercem papel essencial na exposição de casos de corrupção, suborno, sonegação, fraudes e irregularidades na administração pública, dentre outros, que prejudicam irremediavelmente o interesse social, a saúde pública, o meio ambiente, os direitos humanos, a economia e a ordem jurídica.

Não obstante a indubitável relevância desta tarefa cidadã, o denunciante sempre se exporá a inúmeros riscos pessoais, podendo ser retaliado mediante ações judiciais, administrativamente em suas atividades laborativas e até mesmo sofrer agressões físicas ou ser assassinado, razão pela qual a proteção da sua identidade é medida imperiosa e eficaz à qualquer estratégia de combate à corrupção e à preservação da moralidade pública.

Noutro giro, o presente projeto de lei tem a salutar missão de suprir a parcial inconstitucionalidade do § 1º do art. 55 da Lei nº 8.443/92, reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do MS 24.405 (da relatoria do Ministro Carlos Velloso, DJ de 23/04/2004), sob o fundamento de preservação da regra constitucional de vedação ao anonimato. Embora o julgamento tenha sido por ampla maioria, todos os votos exarados demonstraram inquietações relativas à proteção do cidadão denunciante e à importância da manutenção dos mecanismos de fomento à participação popular no cotidiano político e de fiscalização da administração pública.

Ressalva-se, com a devida vênia ao aludido entendimento da Suprema Corte,

---

<sup>2</sup> Conforme “Princípios Internacionais para Legislação sobre Denunciante” (livre tradução), disponível em: [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international\\_principles\\_for\\_whistleblower\\_legislation](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation); acesso em 10 de junho de 2019.



que o resguardo da identidade de um cidadão denunciante não se confunde com anonimato, posto que a primeira é consentânea com o Estado de Direito, sobretudo sob a ótica da cidadania e dos direitos humanos, por assegurar que os cidadãos não sejam silenciados pelo medo quando pretenderem apresentar denúncias sobre questões de relevante interesse público.

Ademais, este Projeto de Lei encontra amparo na Convenção Interamericana de Combate a Corrupção, da qual o Brasil é signatário, em cujo artigo III, item 8, é determinado aos Estados Partes a criação, manutenção e fortalecimento de “sistemas para proteger funcionários público e cidadãos particulares que denunciarem de boa-fé atos de corrupção, inclusive com a proteção da identidade”.

Assim, no tocante ao mérito, a aprovação do projeto sob exame é medida que se impõe, principalmente para suprir a lacuna normativa aberta no art. 55 da Lei nº 8.443/92 após a suspensão de seu § 1º em decorrência do reconhecimento de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, bem como para cumprir as obrigações assumidas pela República Federativa do Brasil quando da adesão à Convenção Interamericana de Combate a Corrupção.

Frise-se, conforme precisamente aduzido pelo deputado José Fogaça em anterior parecer, que a redação proposta é compatível com a Constituição Federal, “preserva devidamente o direito à informação e não compactua com o denunciismo irresponsável, mas ao mesmo tempo contribui para incentivar a participação cidadã no controle e fiscalização do poder público, colocando nas mãos do Tribunal a possibilidade de proteger, com o sigilo, aqueles que com responsabilidade e boa-fé denunciam malfeitos e irregularidades na gestão da coisa pública”.

Já no tocante aos pressupostos formais, verifica-se o pleno atendimento das exigências de constitucionalidade.

Trata-se de proposta de alteração de uma lei federal, a Lei nº 8.443/92 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), cuja temática prescinde de peculiar reserva constitucional de iniciativa legislativa. Por conseguinte, revela-se legítima a autoria parlamentar da proposição.

Em relação aos aspectos de juridicidade, técnica legislativa e redação, o texto proposto atende a todas as exigências legais, sobretudo aquelas disciplinadas pela Lei Complementar nº 95/98.

Diante de todo o exposto, o voto é pela constitucionalidade, legalidade,

juridicidade, regimentalidade e adequada técnica legislativa, e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.336, de 2009.

Sala da Comissão, de junho de 2019.

---

Deputado LUIZ FLÁVIO GOMES (PSB/SP)  
Relator

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião extraordinária realizada hoje, opinou pela constitucionalidade, legalidade, regimentalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.336/2009, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Luiz Flávio Gomes.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Felipe Francischini - Presidente, Bia Kicis e Caroline de Toni - Vice-Presidentes, Alceu Moreira, Clarissa Garotinho, Daniel Freitas, Delegado Marcelo Freitas, Diego Garcia, Edilázio Júnior, Eduardo Bismarck, Fábio Trad, Gil Cutrim, Herculano Passos, Hiran Gonçalves, João Roma, Joenia Wapichana, José Guimarães, Luiz Flávio Gomes, Luizão Goulart, Marcelo Ramos, Márcio Biolchi, Nicoletti, Patrus Ananias, Paulo Eduardo Martins, Sergio Toledo, Shéridan, Talíria Petrone, Adriana Ventura, Capitão Wagner, Chris Tonietto, Coronel Tadeu, Dagoberto Nogueira, Delegado Pablo, Edio Lopes, Francisco Jr., Gurgel, Hugo Motta, Isnaldo Bulhões Jr., Luiz Carlos, Luiz Philippe de Orleans e Bragança, Marcelo Freixo, Pedro Westphalen, Reinhold Stephanes Junior, Rui Falcão, Sanderson, Sergio Vidigal e Valtenir Pereira.

Sala da Comissão, em 17 de junho de 2019.

Deputado FELIPE FRANCISCHINI  
Presidente

**FIM DO DOCUMENTO**