



ÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO DEPUTADO RÔNEY NEMER

PARECER Nº /2012

Da COMISSÃO ESPECIAL sobre a PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 15/2011, que Acrescenta e dá nova redação aos dispositivos da Lei Orgânica que menciona, inserindo o princípio da transparência das contas públicas dentre os princípios da Administração Pública do Distrito Federal e dá outras providências.

Autores: Deputado Prof. Israel Batista e outros

Relator: Dep. Rôney Nemer

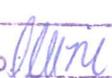
I – RELATÓRIO

Submete-se a exame desta Comissão a Proposta de Emenda à Lei Orgânica epigrafada, subscrita pelos Deputados Prof. Israel Batista, Agaciel Maia, Benedito Domingos, Cláudio Abrantes, Aylton Gomes, Benício Tavares, Chico Vigilante, Joe Valle, Luzia de Paula, Raad Massouh, Rejane Pitanga e Wasny de Roure.

Pretendem os autores dar nova redação ao *caput* do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal, incluindo a expressão **transparência das contas públicas** entre os demais princípios que informam a Administração Pública do Distrito Federal. Ademais pretendem acrescentar o § 3º ao art. 22 da Lei Orgânica, estabelecendo que os Poderes do Distrito Federal **publicarão mensalmente, em seus sítios oficiais na Internet, demonstrativos de todas as despesas de seus órgãos, de forma clara e compreensível pelo cidadão.**

Propõem também nova redação do § 2º do art. 80 da Lei Orgânica, adicionando ao seu texto a atribuição de **publicar as contas públicas de maneira permanente, atualizadas mensalmente, nos sítios oficiais** pelos Poderes Legislativo e Executivo e pelo Tribunal de Contas do DF, recomendando que se criem páginas na *Internet* para esse fim.

Além disso, pretendem os proponentes modificar a redação do § 3º do art. 159 da Lei Orgânica do Distrito Federal, inserindo o **princípio da transparência das contas pública**, no rol dos princípios da Administração Pública inscritos no seu enunciado original.

CE PELOS	
PELO nº	15 / 2011
Folha nº	12
Mat.:	17087 Rub. 





CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL²

GABINETE DO DEPUTADO RÔNEY NEMER

Na Justificação, os signatários alegam que a transparência das contas públicas é um princípio de gestão fiscal decorrente do princípio constitucional da publicidade, devendo, assim, ser instrumentalizado de modo a favorecer a divulgação das informações de forma compreensível, oportuna, pertinente, confiável e relevante.

Tendo tramitado pela Comissão de Constituição e Justiça, a peça legislativa teve voto pela admissão no processo legislativo, sem emendas, nos termos regimentais.

Durante o prazo regimental não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

II – VOTO DO RELATOR

A Comissão Especial instituída por força do Ato do Presidente nº 376, de 05 de julho de 2012, tem como atribuição o exame de mérito de Propostas de Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal, conforme o disposto no § 2º do art. 210 do Regimento Interno desta Casa de Leis. Segundo esse dispositivo, compete à Comissão Especial pronunciar-se sobre o mérito da proposição.

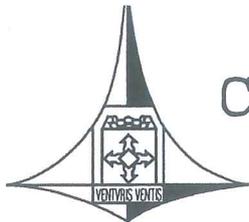
O exame da matéria percorrerá os aspectos de **conveniência** e **oportunidade** da peça legislativa. É **conveniente** se for útil, proveitosa, necessária e adequada à sua finalidade e aos meios disponíveis. É **oportuna** se adequada à conjuntura, a tempo mais propício, a propósito.

Primeiramente cumpre-nos conceituar o objeto em foco, o **princípio da transparência das contas pública**, que permeia todo o conteúdo da proposta em apreço. No Brasil, o acesso à informação constitui direito do cidadão e dever da Administração Pública. Qualquer pessoa tem o direito subjetivo de acessar as contas públicas sem que lhe sejam questionadas as razões para sua pretensão.

Princípios jurídicos, como sabido, são estruturas nucleares de um sistema constitucional, verdades universais que fundamentam o ordenamento jurídico em vigência. A **transparência das contas públicas**, por sua vez, é entendida como a atuação da Administração no sentido de tornar acessíveis à sociedade, ampla divulgação sobre as despesas efetuadas pelos agentes públicos, de maneira clara e confiável, enfatizando os dados mais importantes para o exercício da fiscalização pelo contribuinte.

A transparência na administração pública é obrigação imposta a todos os administradores, porque atuam em nome dos cidadãos, devendo zelar pela coisa pública com maior cuidado do que teriam na Administração de seus interesses

CE PELOS	
PELO nº	35, 2011
Folha nº	13
Mat.:	1108
Rub.:	Nemer



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL³

GABINETE DO DEPUTADO RÔNEY NEMER

privados. Os destinatários da Administração, - os administrados, de seu lado, têm direito ao acesso às informações sobre os atos estatais, com a possibilidade de exercer a fiscalização. Isto porque esse direito não se limita à fiscalizar eventual ilegalidade na gestão pública, mas também verificar se a destinação dos recursos, além de lícita, tem sido adequada, razoável, moral e eficiente.

Porém, a transparência não é um fim em si mesmo, mas um instrumento auxiliar da população para o acompanhamento da gestão pública. Ela permite que a gestão seja cotejada e avaliada cotidianamente, em caráter preventivo, inibindo situações de desvio e malversação de recursos públicos.

Segundo o Manual de Transparência Fiscal do Fundo Monetário Internacional, o conceito de **transparência pública fiscal** vem assim apresentado:

*[...] A transparência pública implica o acesso **imediate a informações confiáveis, abrangentes, tempestivas, compreensíveis sobre as atividades do governo**, para que o eleitorado e os mercados financeiros avaliem com precisão a situação financeira do governo, seus custos e benefícios efetivos de suas atividades [...]* (Fundo Monetário Internacional, 2007, p. 139) (grifo nosso).

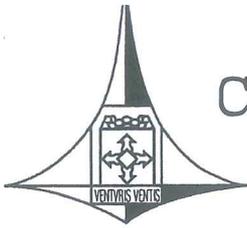
Bem de ver que a **publicidade**, princípio constitucional previsto no art. 37 da Carta Política nacional, permite ao cidadão e aos órgãos de controle fiscalizarem os atos de gestão fiscal do governo. Consiste em divulgar oficialmente os atos da Administração, conferindo-lhes a transparência para o conhecimento do público e o início de seus efeitos jurídicos. Em verdade, mesmo as publicações de dados e informações que obedecem a este preceito, usualmente são formatadas em linguagem técnica protocolar, tal como ocorre nos relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei Complementar Federal nº 101/2000. Entretanto, essa providência por si só não garante a transparência, pois em geral os cidadãos não têm condições de interpretar essas informações, portanto, não podem utilizá-las para o controle social.

Observa-se que o princípio da **transparência das contas públicas** tem conceito mais específico e preciso que o da **publicidade**, posto que este prevê a divulgação das ações governamentais, enquanto aquele determina a possibilidade de compreensão do conteúdo, pelo homem comum do povo, ou seja, o destinatário deve tomar conhecimento e efetivamente entender o que está sendo divulgado.

Segundo o administrativista brasileiro, Celso Antonio Bandeira de Mello, em seu trabalho *Princípios do Serviço Público* (site www.shvoong.com/law-and-politics/administrativo), inspirado na Doutrina Francesa do Direito Administrativo, aduz:

Princípio da transparência: - trazer ao conhecimento público e geral dos administrados a forma como o serviço foi prestado, os gastos

CE PELOS	
PELO nº	15 / 2011
Folha nº	14
Mat.: 11087	Rub.:



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL⁴

GABINETE DO DEPUTADO RÔNEY NEMER

realizados e a disponibilidade de atendimento. Desta forma, tanto o público tem capacidade de controle, como o responsável tem instrumentos adequados para a gestão.

Destacamos, a propósito, a existência do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão colegiado e consultivo vinculado à Controladoria Geral da União, que tem a finalidade de sugerir e debater medidas de *aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência* na gestão da administração pública, bem como estratégias de combate à corrupção e à impunidade.

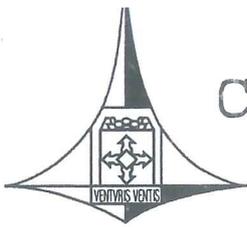
Ressalte-se que o conjunto de dispositivos enfeixados na Proposta de Emenda à Lei Orgânica em exame guarda uma consistência sistemática interna, e, por outro lado, apresenta também coerência com a sistemática externa, – ou seja, seu ajustamento aos moldes do texto legislativo da Lei Orgânica -, em conformidade com os arts. 84 e 85 da Lei Complementar distrital, nº 13/96, que *Regulamenta o art. 69 da Lei Orgânica do Distrito Federal, dispondo sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis do Distrito Federal.*

Passaremos então ao exame do art. 1º da peça legislativa analisada, que propõe nova redação ao *caput* do art. 19 da Lei Orgânica, inserindo a expressão ***transparência das contas públicas*** entre aqueles princípios informadores da administração pública do Distrito Federal, à semelhança do mandamento do á citado art. 37 da CF. Por óbvio, como acima aduzido, o princípio a ser integrado ao texto original é um desdobramento do princípio da publicidade, corolário fundamental do Estado Democrático de Direito, como o entendemos hoje.

Em decorrência do modelo de gestão participativa, cada vez mais exigido pela sociedade, surge a necessidade da transparência dos atos do governo com disponibilidade das informações pertinentes. Nesse contexto, a *Internet* é uma ferramenta essencial, como meio interativo para dar à população o poder de interagir com a gestão pública. Muitos governos estão inovando, ao implantar canais de comunicação como, por exemplo, o governo eletrônico, pelo qual o diálogo democrático contribui na definição de prioridades de políticas públicas, com base nos anseios da população.

O dispositivo, assim, está de acordo com os conceitos de *conveniência e oportunidade* em relação aos ditames mais atuais do mundo jurídico e político.

CE PELOS	
PELO nº	35, 2011
Folha nº	35
Mat.:	17087 Rub. <i>[assinatura]</i>



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL⁵

GABINETE DO DEPUTADO RÔNEY NEMER

Em seguida enfocaremos o art. 2º da proposição em tela, que trata da inserção do § 3º ao art. 22 da Lei Orgânica, estabelecendo que os Poderes do Distrito Federal publicarão mensalmente demonstrativos de todas as despesas de seus órgãos, de forma clara e compreensível pelo cidadão, em seus respectivos sítios oficiais na *Internet*.

Lembre-se que o § 2º daquele art. 22 da L.O. contempla a obrigatoriedade de *publicação trimestral das despesas realizadas com propaganda e publicidade* por todos os órgãos dos Poderes do DF. O parágrafo terceiro ora proposto inova em determinados aspectos: a) - publicação de demonstrativos de **todas** as despesas de todos os órgãos dos Poderes do DF; b) – com **periodicidade mensal**; c) – nos respectivos **sítios oficiais na Internet**.

Sem dúvida a medida é adequada, por se identificar com a pauta contemporânea, a qual contempla tanto o princípio da publicidade, previsto na CF, como também o da transparência pública, pressuposto da Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual tem por finalidade última a realização do interesse público. Além disso, guarda coerência com o conteúdo do art. 1º da proposição em análise e com os demais a serem alterados.

Cabe destacar a sintonia do dispositivo em comento, com as determinações da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que visa a garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º; no inciso II do § 3º do art. 37; e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Assim dispõe a Lei, *in verbis*:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

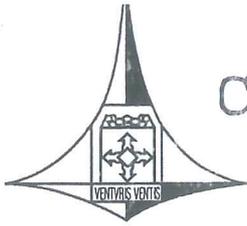
I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (grifo nosso)

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e

CE PELOS
PELO nº 35 2011
Folha nº 16
Art. 1087 Rub. <i>[assinatura]</i>



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL⁶

GABINETE DO DEPUTADO RÔNEY NEMER

à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

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. (os grifos são nossos)

Nesse sentido, verifica-se que o dispositivo em questão, a ser incorporado ao texto da Lei Orgânica é *conveniente e oportuno* por apresentar conformidade com os ditames constitucionais e infraconstitucionais em vigência.

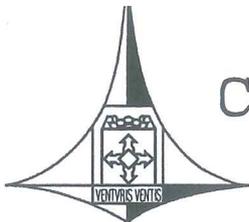
No que concerne ao art. 3º da PELO, que propõe nova redação ao § 2º do art. 80 da Lei Orgânica do Distrito Federal, acrescentando ao seu texto a atribuição de publicar as contas públicas de maneira permanente, atualizadas mensalmente, nos sítios oficiais, preferencialmente criados e mantidos para esse fim, dos Poderes Legislativo e Executivo e do Tribunal de Contas do DF, temos a ponderar o que segue.

Outra vez, presente a determinação de uso dos recursos de comunicação eletrônica, característica de nosso tempo. A agregação ao dispositivo original (§ 2º do art. 80 da Lei Orgânica) de especificação sobre o meio de divulgação das contas públicas complementa e moderniza a disposição já presente do texto vigente, que menciona: *local próprio da Câmara Legislativa.*

De fato, com o advento da revolução tecnológica, a sociedade contemporânea tornou-se mais dinâmica e complexa e, de certo modo, a vida humana está definitivamente apoiada em ferramentas eletrônicas que possibilitam a comunicação ao vivo entre distintos pontos do planeta. É adequada a prescrição de sítios eletrônicos na rede mundial de computadores, *Internet*, como mídia de divulgação das contas públicas.

Tornou-se lugar comum apontar para a comunicação eletrônica como instrumento de suporte e mesmo de deflagração de grandes eventos históricos da humanidade. Por exemplo, começando com o registro instantâneo do primeiro homem pisando na lua; a revolução da Praça da Paz, em Pequim, mostrada pelo

CE PELOS	
PELO nº	35 / 2011
Folha	17
Mat.	1708 A. <i>elene</i>



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO DEPUTADO RÔNEY NEMER

comovente flagrante da resistência de um cidadão anônimo, enfrentando a ameaça dos tanques de guerra; a derrubada terrorista das torres gêmeas, em Nova York, em 2001; e, recentemente, a transmissão *on-line* da insurgência histórica denominada *primavera árabe*, que modificou a face política daquelas sociedades.

Nada mais *oportuno* e *conveniente* para as demandas democráticas contemporâneas do que a implantação de mecanismos de transparência na relação Estado X cidadão, favorecendo o acesso da população por meio de sítios específicos, com informações sobre as contas dos poderes públicos do DF.

O art. 4º, por sua vez, adiciona a expressão **princípio da transparência das contas públicas** entre os demais princípios da administração pública inscritos no enunciado do § 3º do art. 159 (publicidade, legitimidade e economicidade). Aquele artigo se ocupa da disciplina das atividades econômicas. O art. 4º da PELO busca, assim, manter o paralelismo com os diferentes dispositivos a serem alterados, obedecendo ao alinhamento coerente entre eles.

A nosso ver, a proposição em foco busca garantir de forma pragmática a transparência das contas públicas, por intermédio de uma inserção inovadora no texto da Lei Orgânica. Trata-se de uma resposta ao clamor pela democratização, mediante adoção de mecanismos interativos com informações da Administração Pública para a sociedade local. Mais ainda: instrumentaliza essa função do Estado, afinal, o provedor de serviços sociais.

Isto posto, concluímos que a proposição examinada preenche os critérios de *conveniência* e *oportunidade*, atendendo às disposições do art. 210 do Regimento Interno desta Casa e às determinações do Ato do Presidente nº 376, de 05 de julho de 2012 e manifestamo-nos pela **aprovação** da Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 15/12, no âmbito da Comissão Especial.

Sala das Comissões, em

Deputada Eliana Pedrosa
Presidente

Deputado Rôney Nemer
Relator

CE PELOS	
PELO nº	15 / 2011
Folha nº	18
Mat.: 17087	Rub.: