
**LEI Nº 9.755, DE 1998 – OBRIGAÇÕES DE ESTADOS E
MUNICÍPIOS COM A *HOMEPAGE* CONTAS PÚBLICAS,
MANTIDA PELO TCU
Representação**

Ministro-Relator Bento José Bugarin

Grupo: II – Classe VII – Plenário

TC-011.784/1999-7

Natureza: Representação.

Órgão: (não aplicável).

Interessado: Francisco Ednaldo Praciano, Vereador em Manaus/AM.

*Ementa: Representação acerca do descumprimento, por órgãos e entidades estaduais e municipais, à Lei 9.755, de 1998, que dispõe sobre a **homepage** Contas Públicas, mantida por este Tribunal. Procedência. Impossibilidade jurídica de esta Corte exigir de estados e municípios o cumprimento ao mencionado diploma legal. Ciência ao interessado. Arquivamento do processo.*

RELATÓRIO

Trata-se de Representação formulada pelo Vereador Francisco Ednaldo Praciano, da Câmara Municipal de Manaus, versando sobre possível descumprimento, por parte dos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Estado do Amazonas, à Lei nº 9.755, de 16/12/98, – que dispõe sobre a divulgação de dados e informações pela *Internet* por meio da *homepage* “*Contas Públicas*”, criada por este Tribunal em obediência ao mesmo diploma legal.

Ao final, solicita o nobre Vereador que “*esta Corte de Contas atue no sentido de fiscalizar o cumprimento da citada Lei pelas autoridades por ela obrigadas a este cumprimento*”.

Parecer da SECEX/AM

A matéria foi instruída, inicialmente, no âmbito da SECEX/AM, tendo a Analista responsável feito as seguintes considerações entre outras:

- a Representação encontra respaldo no inciso III do art. 37-A da Resolução TCU nº 77/96;

- a inserção de dados na *homepage Contas Públicas* foi regulamentada por este Tribunal por meio da IN nº 28, de 5/5/1999, cujo Relator foi o Ministro Valmir

Campelo, e de cujo teor tomaram conhecimento todas as autoridades públicas das três esferas de Governo mediante Avisos emitidos pela Presidência desta Corte, que também solicitou, nos mesmos expedientes, a adoção das providências necessárias para o cumprimento da norma;

- instruções técnicas foram também fornecidas a todos os órgãos federais detentores dos dados e informações primárias que deveriam constar na *homepage*, mediante a expedição de ofícios pela Secretaria-Geral de Controle Externo (SEGECEX);

- em agosto de 1999, foram expedidos novos Avisos da Presidência aos Governadores de Estados e aos Prefeitos Municipais, reiterando as providências originalmente solicitadas, bem como informando quais os procedimentos que deveriam ser seguidos por Estados e Municípios para que suas páginas próprias se integrassem à *homepage Contas Públicas*;

- a SECEX/AM, por seu turno, encaminhou os Ofícios-Circulares nºs 05 e 07/99 aos órgãos e entidades federais, aos Prefeitos e às Câmaras Municipais, dando conhecimento das providências adotadas pelo TCU para o implemento da referida Lei;

- dos órgãos e entidades federais, estaduais e municipais do Estado do Amazonas apenas as Procuradorias da República e Regional do Trabalho/11ª Região já criaram seus *sites*, cujos *links* se encontram na *homepage Contas Públicas*;

- “Afora os aspectos jurídicos e técnicos para a criação da página, restaram, em nosso entendimento, obstáculos de ordem financeira, material, operacional, tecnológica, dentre outras, que estão dificultando a adesão de algumas entidades à *homepage Contas Públicas*. Devemos lembrar que muitos municípios amazonenses ainda não estão conectados à rede *Internet*. Há que se considerar, ainda, aqueles que não dispõem de rede telefônica, possuindo, se muito, um posto que serve a toda a comunidade.”;

- com as providências já adotadas para a implementação da *homepage*, as atribuições afetas a este Tribunal estão sendo cumpridas, restando, pois, sem procedência a solicitação do interessado, no sentido de que esta “Corte fiscalize o cumprimento da citada Lei»;

- “A Lei nº 9.755/98, ao conferir nova atribuição ao Tribunal, não previu os correspondentes meios de garantia de sua efetivação, no que tange a Estados e Municípios, sobre os quais o TCU não tem jurisdição quanto à gestão de seus recursos próprios. Não foram previstas sanções aos responsáveis que não disponibilizassem as informações requeridas. Entretanto, a norma encontra-se em plena vigência, e, pelo princípio constitucional da legalidade, todos os entes públicos estão obrigados ao seu cumprimento”.

Por essas razões, propôs a Analista, no que foi acompanhada pela Titular da SECEX/AM, que o Tribunal conheça da Representação, uma vez que, formulada nos termos do inciso III do art. 37 da Resolução/TCU nº 77/96, preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 213 do Regimento Interno do TCU, para no mérito considerá-la procedente, assinando-se prazo para que os responsáveis adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei nº 9.755/98.

Parecer da SEGECEX

Por considerar que as dificuldades de adesão à *homepage* Contas Públicas, mencionadas pela SECEX/AM, não estariam adstritas apenas aos órgãos e entidades sediados no Estado do Amazonas, determinei o exame dos autos pela SEGECEX, cuja Titular, Dra. Rosângela Paniago Curado Fleury, emitiu circunstanciado parecer, do qual transcrevo os principais trechos e argumentos:

“Por meio da IN TCU nº 28/99 e da Portaria TCU nº 186/99, o Tribunal de Contas da União fixou o arcabouço normativo necessário e suficiente ao cumprimento da Lei nº 9.755/98, como já observado pela Secex-AM.

Incontinente à adoção da IN, foram deflagradas todas as ações, por parte desta Corte de Contas, no sentido de se viabilizar a efetiva implementação da *homepage*, segundo o modelo estabelecido para o seu funcionamento.

A Presidência do Tribunal expediu os Avisos nº 242 a 306, de 1999, destinados a todos os Presidentes de Tribunais Superiores, Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça dos Estados, ao Procurador-Geral da República, ao Advogado-Geral da União, aos Ministros de Estado, aos Governadores dos Estados da Federação, aos Prefeitos Municipais de todo o País, aos Presidentes das Assembléias Legislativas dos Estados da Federação e às Câmaras Municipais de todos os Municípios, com o objetivo de dar conhecimento da norma expedida pelo Tribunal e solicitar a adoção das providências necessárias.

Dessa forma, foi dada ciência, portanto, a todas as autoridades máximas dos Três Poderes da República nas três esferas da Federação, do *modus operandi* segundo o qual os agentes envolvidos deveriam proceder para viabilizar o funcionamento da *homepage* Contas Públicas, objetivando alcançar a efetividade da Lei nº 9.755/98.

Em um momento posterior, após a construção da página por parte do Tribunal, foram encaminhadas instruções técnicas a todos os órgãos federais detentores dos dados e informações primárias que deveriam constar na *homepage*, mediante a expedição, por parte da Secretaria-Geral de Controle Externo, dos ofícios nºs 26 a 34 e ofício-circular nº 04, todos no ano de 1999.

De igual modo foram expedidos novos Avisos da Presidência aos Governadores de Estados e aos Prefeitos Municipais, reiterando as providências originalmente solicitadas pelos expedientes referidos acima, bem como informando quais os procedimentos a serem seguidos por Estados e Municípios para que suas páginas próprias, tornando disponíveis os dados e informações requeridos pela Lei nº 9.755/98, se integrem à *homepage* Contas Públicas mantida pelo TCU.

Para melhor circunscrição do objeto do presente parecer solicitado pelo Relator, importante se faz esclarecer o funcionamento da *homepage* Contas Públicas, tal como normatizado por esta Corte de Contas, por meio da IN nº 28/99.

A página Contas Públicas provê o acesso organizado a todos os dados e informações elencados pela Lei nº 9.755/98. Para a consecução desse objetivo, esses dados e informações deverão ser colocados à disposição, para acesso via *Internet*, pelos próprios órgãos e entidades responsáveis pelas respectivas fontes primárias, segundo disposto no *caput* do art. 2º e seus incisos.

(...) Aos órgãos e entidades detentores das informações primárias é imputada essa obrigação, os quais deverão manter *sites* específicos para o acesso estruturado por intermédio de *links* disponíveis na *homepage* Contas Públicas, que remetem às respectivas páginas dos órgãos e entidades responsáveis segundo os incisos do art. 2º.

A estruturação de dados de cada um dos itens solicitados pela Lei nº 9.755/98 é definida segundo os elementos previstos no Anexo da IN 28/99, estruturação essa à que estão vinculados os dados e informações contidos nas páginas dos órgãos e entidades responsáveis.

O art. 6º estabelece, ainda, que as informações tornadas disponíveis na *Internet* segundo a sistemática definida pela IN são de responsabilidade dos órgãos e entidades mantenedores.

(...) Outra peculiaridade da operacionalização da *homepage* Contas Públicas pelo Tribunal consiste na natureza dessa atribuição fixada pela Lei nº 9.755 ao TCU, tal como foi entendida pelo E. Plenário.

O primeiro aspecto a ser considerado é a prerrogativa do Tribunal coordenar a montagem e manutenção de uma *homepage* envolvendo dados e informações de Estados e Municípios, quando na verdade a atuação deste órgão de controle externo restringe-se aos órgãos e entidades da esfera federal, com alcance sobre Estados e Municípios tão-somente nos casos de recursos originários da União.

Para harmonizar essa atribuição dada pela citada Lei com a precípua missão de controle e fiscalização impressa pela Constituição Federal ao Tribunal, é preciso entender essa atribuição fixada por norma infraconstitucional - e de fato assim entendeu o E. Plenário - como sendo uma **prestação de serviço** de divulgação de dados e informações à sociedade, que, embora indiscutivelmente nobre e valiosa, não se confunde com as competências fixadas pela Constituição, essas sim, de caráter controlador, dessas últimas derivando-se as prerrogativas de julgamento, condenação e determinação aos responsáveis.

Decorrente desse entendimento, quando o TCU executa as atribuições da Lei nº 9.755/98, não fiscaliza, não julga e não condena, apenas presta serviço.

Para melhor elucidação desse ponto, transcrevo alguns trechos do Parecer do Relator [Ministro Valmir Campelo]:

‘20. Por outro lado, o conceito de controle externo atrelado à existência do TCU não é restrito a ponto de compreender somente atividades fiscalizatórias e suas derivações (apreciação, julgamento e condenação). Deve-se entender as atribuições deste Tribunal de forma mais abrangente a ponto de se incluir a prestação de serviços nos planos normativo, educativo e da divulgação, o que é compatível com a responsabilidade maior do Poder Legislativo ao qual pertence este Tribunal.

21. Parece-me que a questão não é entender a Lei nº 9.755/98 como inconstitucional, mas aceitá-la como um reforço a um conjunto de normas já existentes, dando cunho prático ao disposto nos arts. 37, caput, 162, caput, e 165, § 3º, da Constituição Federal. Entendo que a operacionalização desse novo sistema não revela intromissão do TCU nas contas dos Estados e Municípios, pois trata-se de mera coordenação para disponibilizar informações já existentes nesses níveis de governo, sem qualquer característica de fiscalização sobre os mesmos.

.....

26. Restaria a discussão sobre o fato do TCU estar normatizando para órgãos e entidades também dos Estados e Municípios. Veja-se que a normatização se restringe às formas e tempo de apresentação dos dados e informações. O Tribunal não normatizará sobre a obrigação dos Estados e Municípios fornecerem dados e informações em relação a recursos sobre os quais não tem jurisdição. Quem ordena a divulgação de dados por parte dos Estados e Municípios é a Lei, que, como já dissemos, tem margem assegurada nesse sentido por outras leis ordinárias e pela própria Constituição Federal. Então o TCU não estará agindo sob inconstitucionalidade. Ao contrário, estará coordenando uma prestação de serviço, contribuindo, exatamente, para que se cumpra a Constituição.’

O segundo aspecto, decorrente do primeiro, consiste em que, embora o TCU tenha parametrizado em Instrução Normativa os elementos e prazos de disponibilização dos dados e informações na *Internet*, não tem esse Tribunal força sancionadora em razão de descumprimento da norma por parte dos órgãos e entidades responsáveis, porquanto essa atribuição não é oriunda da competência de controle atribuída pela Constituição Federal, da qual decorre o poder de julgamento do TCU.

Ora, a Lei nº 9.755/98 ao conferir nova atribuição ao Tribunal, não previu os correspondentes meios de garantia de sua efetivação no que tange a Estados e Municípios, sob os quais o TCU não tem jurisdição quanto à gestão de seus recursos próprios.

A esse propósito, trago a colação a manifestação do Grupo de Trabalho responsável pelos estudos iniciais:

‘(...) Ora, é sabido que a estrutura da norma, segundo postulado por Hans Kelsen, contém a parte dispositiva e a sanção prevista em caso de descumprimento da parte dispositiva. Afirma, ainda, o jurista, que uma norma sem sanção é uma norma ineficaz, pois é da previsibilidade da sanção que se origina a força cogente da lei. No caso concreto sob análise, efetivamente, a Lei nº 9.755/98 não prevê sanção no caso de não realização dos comportamento por ela previstos (no caso, o Tribunal criar a *homepage* e, principalmente, os órgãos responsáveis pela divulgação das informações as tornarem acessíveis na *Internet*).’

(...) Afora esses aspectos jurídicos, existiriam obstáculos de ordem financeira, material, operacional, tecnológica, dentre outras, que estariam dificultando a adesão dos Municípios à *homepage* Contas Públicas, conforme pode-se depreender de numerosa correspondência recebida neste Tribunal, oriunda de Prefeituras e de suas Associações, narrando as dificuldades enfrentadas, das quais destaco os seguintes exemplos:

‘Vimos por intermédio deste informar que não dispomos de “site” e não temos condições de criá-lo.’ (Prefeitura Municipal de São José do Rio Pardo - SP)

‘Em atenção à Instrução Normativa nº 28, de 5 de maio de 1999, implementada pela Lei nº 9.755/98, temos a informar que não dispomos até a presente data, *homepage* na *internet*.’ (Prefeitura Municipal de Madre de Deus - BA)

‘(...) Esta Câmara Municipal ainda não está informatizada, portanto não nos é possível a implantação da homepage Contas Públicas.’ (Câmara Municipal de Capetinga - MG)

‘(...) O Município de Itabela passa por dificuldades muito grandes, não tendo conseguido recursos suficientes para executar o projeto de informatização e conexão à Internet. Nesse instante é que estamos intensificando a execução do projeto, com enormes dificuldades junto à Companhia Telefônica para efeito de transmissão de dados, face a sua posição geográfica, o que nos obrigou a realizar um esforço muito grande, investindo em equipamentos de transmissão de sinais, para que possamos definitivamente nos conectar à Internet.’ (Prefeitura Municipal de Itabela - BA)

‘A Prefeitura Municipal de Goiatuba não possui HomePage (...)’ (Prefeitura Municipal de Goiatuba - GO)

‘Em atendimento ao aviso nº 305-SGS-TCU, vimos respeitosamente a presença de Vossa Excelência, comunicar que até a presente data não há possibilidade de adoção à decisão nº 188/99-TCU-Plenário, bem como da Instrução Normativa nº 28/1999, que dispõe sobre regras para a implementação da Homepage Contas Públicas por este Município, haja vista que o sistema de transmissão de dados existentes não viabiliza tal projeto (Internet), vez que contamos com um sistema de telecomunicações arcaica (central analógica) e a distância de um possível provedor (Cuiabá) que se encontra a 1.100 Km.’ (Prefeitura Municipal de Aripuanã).

‘O objetivo deste ofício do IBAM é lembrar ao TCU de que existem muitos Municípios que ainda não estão conectados à rede Internet. Há que se considerar, ainda, aqueles que não dispõem de rede telefônica possuindo, se muito, um posto que serve à toda a comunidade, para não mencionar os Municípios que não são servidos por rede de distribuição de energia elétrica.

O texto da Lei 9.755 trata todos os Municípios por igual, de forma simétrica, não contemplando alternativa para aqueles Municípios que não estão preparados para dar cumprimento à legislação na forma em que está proposta.’ (Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM).’

Ciente dessas dificuldades, a SEGECEX, mediante Memorando-Circular nº 13/2000 solicitou a todas as unidades técnicas subordinadas, que, no âmbito de suas clientelas, fizessem um levantamento quanto à implementação da página, visando identificar melhor e de forma mais sistemática as dificuldades encontradas por parte dos órgãos e das prefeituras municipais. Tal levantamento encontra-se em fase de consolidação e constituirá processo específico a ser submetido ao Egrégio Plenário, com as propostas decorrentes das análises.

Além dessa providência, a I. Presidência, firmou, recentemente, um Acordo de Cooperação Técnica com a Confederação Nacional de Municípios - CNM, objetivando propiciar meios para o ingresso dos municípios na página contas públicas, mediante a padronização dos *sites* e a prestação de auxílio técnico por parte da CNM às prefeituras. Em breve será instalado um Grupo de Trabalho com o objetivo de operacionalizar esse acordo.

Importante consignar, ainda, que tramita no Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade (nº 2198), com pedido de liminar, proposta pelo Governador do Estado da Paraíba, contra a Lei nº 9.755/98.

No que tange a essa arguição de inconstitucionalidade, há que se perscrutar os limites da competência do Tribunal.

Decorrente do entendimento de que a *homepage* Contas Públicas é uma prestação de serviços, o TCU, quando executa as atribuições da Lei nº 9.755/98, não fiscaliza, não julga e não condena, como já ressaltado acima.

Resta afastada, dessa forma, qualquer intromissão de um órgão federal, no caso o TCU, na esfera de competência dos Estados ou Municípios, pois, de fato, não é essa a interpretação que deve ser colhida da mencionada Lei nº 9.755/98.

Segundo o modo como foi implementada a *homepage* Contas Pública, o TCU, consciente desses questionamentos, preocupou-se em conduzir a interpretação da norma de forma a evitar justamente esses vícios de inconstitucionalidade.

Para finalizar, gostaria apenas de ressaltar a importância dessa ferramenta, que possibilita a todo e qualquer cidadão exercer o controle “social” das contas públicas. É um canal de viabilização da transparência das contas públicas de qualquer governante e corresponde a uma anseio da sociedade.

(...) Ante o exposto, concluímos pela impossibilidade de o Tribunal, *in casu*, assinar prazo para que os Poderes do Estado do Amazonas ou de seus Municípios adotem providências necessárias ao exato cumprimento da Lei nº 9.755/98, tal como proposto pela Secex-AM, no item 21 (fl. 11).

Somos de parecer, ainda, por que seja dada ciência ao interessado da decisão que vier a ser proferida.

À elevada consideração do Relator, Exmo. Sr. Ministro Bento José Bugarin.”
É o Relatório.

VOTO

Como visto, a matéria foi muito bem examinada pela digna Titular da SEGECEX, não havendo o que possa ser acrescentado por este Relator em proveito ao melhor ajuizamento da questão pelos membros desta Corte.

Depreende-se de todo o relatado, em síntese, que:

a) as atribuições afetas a este Tribunal no que concerne à implantação e manutenção da *homepage* Contas Públicas estão sendo integralmente cumpridas;

b) a Lei nº 9.755/98, que instituiu a mencionada *homepage* e cuja constitucionalidade encontra-se em questionamento junto ao Supremo Tribunal Federal, não estabeleceu os correspondentes meios de garantia de sua efetivação no que tange a Estados e Municípios, sobre os quais não tem este Tribunal jurisdição quanto à gestão de seus recursos próprios, e também não fixou as sanções devidas aos responsáveis que não disponibilizassem as informações requeridas;

c) este Tribunal, quando executa as atribuições que lhe foram conferidas pela Lei nº 9.755/98, não fiscaliza, não julga e não condena, apenas presta um serviço à

sociedade, que consiste em coordenar e gerenciar o fornecimento de informações disponíveis nas três esferas de governo em uma única página da *Internet*;

d) além da suposta inconstitucionalidade da Lei 9.755/98, existem inúmeros outros obstáculos, principalmente de ordem financeira, material e tecnológica, que dificultam a adesão de órgãos e entidades dos Estados e Municípios à *homepage* Contas Públicas.

As considerações expendidas pela SEGECEX, com as quais manifesto minha concordância, levam à conclusão de que o Tribunal está impossibilitado, por lhe faltar competência constitucional, de exigir dos Estados e Municípios o cumprimento da Lei 9.755/98. Assim, resta prejudicada a proposta formulada pela SECEX/AM nesse sentido.

Ante o exposto, acolhendo o parecer da titular da SEGECEX, VOTO por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

DECISÃO Nº 815/2000 - TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo nº 011.784/1999-7
2. Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessado: Francisco Ednaldo Praciano, Vereador em Manaus/AM.
4. Órgão: (não aplicável).
5. Relator: Ministro Bento José Bugarin.
6. *Representante do Ministério Público: não atuou.*
7. Unidades Técnicas: SECEX/AM e SEGECEX.
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
 - 8.1. com fundamento no inciso III do art. 69 da Resolução nº 136/2000-TCU c/c o art. 213 do Regimento Interno, conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la procedente, tendo em vista que nem todos os órgãos e entidades dos Estados e Municípios aderiram à *homepage* Contas Públicas, criada por este Tribunal em obediência à Lei nº 9.755, de 16/12/1998;
 - 8.2. informar ao interessado, enviando-lhe cópia desta Decisão, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, que este Tribunal não tem competência para exigir que Estados e Municípios cumpram a referida Lei;
 - 8.3. arquivar os presentes autos;
 - 8.4. encaminhar cópia desta Decisão e do Relatório e Voto que a fundamentam aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como ao Sr. Deputado Federal Luiz Carlos Hauly, dando-lhes conhecimento de que o Tribunal de Contas da União não dispõe de competência legal para exigir o cumprimento da Lei nº 9.755, de 16/12/1998, nem para aplicar sanção em face de seu descumprimento.
9. Ata nº 38/2000 – Plenário
10. Data da Sessão: 27/09/2000 – Ordinária
11. Especificação do *quorum*:

¹ Publicada no DOU de 19/10/2000.

11.1. Ministros Presentes: Humberto Guimarães Souto (na Presidência), Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Bento José Bugarin (Relator), Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues e o Ministro-Substituto José Antonio Barreto de Macedo.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
na Presidência

BENTO JOSÉ BUGARIN
Ministro-Relator