

11/04/2013

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.198 PARAÍBA**

**RELATOR** : **MIN. DIAS TOFFOLI**  
**REQTE.(S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA**  
**ADV.(A/S)** : **IRAPUAN SOBRAL FILHO E OUTROS**  
**INTDO.(A/S)** : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**  
**INTDO.(A/S)** : **CONGRESSO NACIONAL**

**EMENTA**

**Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Federal nº 9.755/98. Autorização para que o Tribunal de Contas da União crie sítio eletrônico denominado Contas Públicas para a divulgação de dados tributários e financeiros dos entes federados. Violação do princípio federativo. Não ocorrência. Prestígio do princípio da publicidade. Improcedência da ação.**

1. O sítio eletrônico gerenciado pelo Tribunal de Contas da União tem o escopo de reunir as informações tributárias e financeiras dos diversos entes da federação em um único portal, a fim de facilitar o acesso dessas informações pelo público. Os documentos elencados no art. 1º da legislação já são de publicação obrigatória nos veículos oficiais de imprensa dos diversos entes federados. A norma não cria nenhum ônus novo aos entes federativos na seara das finanças públicas, bem como não há em seu texto nenhum tipo de penalidade por descumprimento semelhante àquelas relativas às hipóteses de intervenção federal ou estadual previstas na Constituição Federal, ou, ainda, às sanções estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

2. Ausência de inconstitucionalidade formal por ofensa ao art. 163, inciso I, da Constituição Federal, o qual exige a edição de lei complementar para a regulação de matéria de finanças públicas. Trata-se de norma geral voltada à publicidade das contas públicas, inserindo-se na esfera de abrangência do direito financeiro, sobre o qual compete à União legislar concorrentemente, nos termos do art. 24, I, da Constituição Federal.

**ADI 2198 / PB**

3. A norma não representa desrespeito ao princípio federativo, inspirando-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, no contexto do aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo, assim, o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, **caput**, CF/88).

4. Ação julgada improcedente.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Joaquim Barbosa, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em julgar improcedente a ação direta, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 11 de abril de 2013.

MINISTRO DIAS TOFFOLI

Relator

11/04/2013

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.198 PARAÍBA**

**RELATOR** : **MIN. DIAS TOFFOLI**  
**REQTE.(S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA**  
**ADV.(A/S)** : **IRAPUAN SOBRAL FILHO E OUTROS**  
**INTDO.(A/S)** : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**  
**INTDO.(A/S)** : **CONGRESSO NACIONAL**

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta, em 26 de abril de 2000, pelo Governador do Estado da Paraíba, por meio da qual questiona a Lei Federal nº 9.755/98, que dispõe sobre a criação pelo Tribunal de Contas da União de sítio eletrônico de informações sobre finanças públicas, com dados fornecidos por todos os entes da federação. Eis o teor da norma:

“Art. 1º O Tribunal de Contas da União criará **homepage** na rede de computadores Internet, com o título ‘contas públicas’, para divulgação dos seguintes dados e informações:

I – os montantes de cada um dos tributos arrecadados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, os recursos por eles recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio (**caput** do art. 162 da Constituição Federal);

II – os relatórios resumidos da execução orçamentária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (§ 3º do art. 165 da Constituição Federal);

III – o balanço consolidado das contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas autarquias e outras entidades, bem como um quadro estruturalmente idêntico, baseado em dados orçamentários (art. 111 da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964);

IV – os orçamentos do exercício da União, dos Estados, do

**ADI 2198 / PB**

Distrito Federal e dos Municípios e os respectivos balanços do exercício anterior (art. 112 da Lei nº 4.320, de 1964);

V – os resumos dos instrumentos de contrato ou de seus aditivos e as comunicações ratificadas pela autoridade superior (**caput** do art. 26, parágrafo único do art. 61, § 3º do art. 62, arts. 116, 117, 119, 123 e 124 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993);

VI – as relações mensais de todas as compras feitas pela Administração direta ou indireta (art. 16 da Lei nº 8.666, de 1993).

§ 1º Os dados referidos no inciso I deverão estar disponíveis na **homepage** até o último dia do segundo mês subsequente ao da arrecadação.

§ 2º Os relatórios mencionados no inciso II deverão estar disponíveis na **homepage** até sessenta dias após o encerramento de cada bimestre.

§ 3º O balanço consolidado previsto no inciso III deverá estar disponível na **homepage** até o último dia do terceiro mês do segundo semestre do exercício imediato àquele a que se referir, e o quadro baseado nos orçamentos, até o último dia do primeiro mês do segundo semestre do próprio exercício.

§ 4º Os orçamentos a que se refere o inciso IV deverão estar disponíveis na **homepage** até 31 de maio, e os balanços do exercício anterior, até 31 de julho de cada ano.

§ 5º Os resumos de que trata o inciso V deverão estar disponíveis na **homepage** até o quinto dia útil do segundo mês seguinte ao da assinatura do contrato ou de seu aditivo, e as comunicações, até o trigésimo dia de sua ocorrência.

§ 6º As relações citadas no inciso VI deverão estar disponíveis na **homepage** até o último dia do segundo mês seguinte àquele a que se referirem.

Art. 2º O Tribunal de Contas da União fiscalizará o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 112 da Lei nº 4.320, de 1964.

Art. 3º Para fiel e uniforme aplicação das presentes normas, o Tribunal de Contas da União atenderá a consultas, coligará elementos, promoverá o intercâmbio de dados

**ADI 2198 / PB**

informativos e expedirá recomendações técnicas, quando solicitadas.

Parágrafo único. Para os fins previstos neste artigo, poderão ser promovidas, quando necessário, conferências e reuniões técnicas com a participação de representantes das entidades abrangidas por estas normas ou de suas associações.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor cento e oitenta dias após a data de sua publicação.”

Sustenta o autor que a norma ofende o princípio federativo, na medida em que submete os estados-membros e os municípios à fiscalização do Tribunal de Contas da União, quando o controle externo dos demais entes da Federação, à exceção da pessoa política central, é realizada pelos parlamentos locais, com o auxílio dos respectivos tribunais de contas.

Aduz que, somente por meio de lei complementar federal, tal como a recepcionada Lei nº 4.320/64, que estabelece as regras gerais sobre direito financeiro, seria legítimo se fazer tal exigência.

Finaliza salientando que o Estado da Paraíba está sujeito ao princípio da publicidade e é obrigado a divulgar em veículo oficial seus dados tributários e financeiros (art. 162 da CF/88), gozando, porém, de autonomia político-administrativa, não podendo, assim, ser compelido a encaminhar tais elementos ao Tribunal de Contas da União.

Em resposta à solicitação de informações prévias (fl. 31), o Congresso Nacional (fls. 37/45) defendeu a ausência dos requisitos necessários à concessão da medida cautelar requerida. A Presidência da República, por seu turno (fls. 47/226), de igual modo, posicionou-se no sentido da falta dos pressupostos da medida cautelar, destacando, ainda, “o fato de que a inclusão na Home Page do TCU não é obrigatória, não gerando, a sua falta, qualquer sanção” (fl. 49).

Ante o decurso do tempo, renovou-se a oportunidade de apresentação de informações pelos requeridos (fl. 236), ocasião em que a Presidência da República (fls. 244/324) e o Congresso Nacional (fls. 338/346) se posicionaram pela improcedência da ação.

**ADI 2198 / PB**

A Advocacia-Geral da União, em peça de fls. 326/336, opinou pela constitucionalidade da norma atacada.

Por fim, a Procuradoria-Geral da República ofereceu parecer pela improcedência do pedido, assim ementado:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 9.755/98, que ‘Dispõe sobre a criação de ‘homepage’ na ‘internet’, pelo Tribunal de Contas da União, para a divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providência’. Previsão de divulgação de dados inerentes às contas de Estados, Distrito Federal e Municípios. Inexistência de ofensa ao pacto federativo. Norma que busca dar efetividade ao princípio da publicidade dos atos administrativos. Parecer pela improcedência do pedido” (fl. 349).

É o relatório.

Junte-se aos autos e distribuam-se cópias aos Senhores Ministros (art. 9º da Lei n. 9.868/99 e art. 172 do RISTF).

A julgamento pelo Plenário.

11/04/2013

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.198 PARAÍBA**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

Como relatado, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade em que se questiona a validade de lei federal que dispõe sobre a criação pelo Tribunal de Contas da União de sítio eletrônico denominado “**Contas Públicas**”, com o fito de veicular informações sobre finanças públicas e dados tributários fornecidos por todos os entes da federação.

A insurgência do autor parte do pressuposto de que a legislação questionada teria criado para os estados-membros e os municípios a obrigação de encaminharem dados financeiros e tributários ao Tribunal de Contas da União, em afronta ao princípio federativo.

Contudo, pela leitura da lei questionada, o sítio eletrônico gerenciado pelo Tribunal de Contas da União tem o escopo de **reunir as informações tributárias e financeiras dos diversos entes da federação em um único portal, a fim de facilitar o acesso dessas informações pelo público.**

De acordo com a Instrução Normativa nº 28, de 5 de maio de 1999, a qual estabeleceu as regras para a implementação da **homepage** Contas Públicas, de que trata a Lei nº 9.755/98, os dados e as informações deverão ser colocados à disposição do público, para acesso via internet, pelos próprios órgãos e entidades responsáveis, em páginas específicas de seus sites (art. 2º).

Em verdade, os entes federativos não encaminharão os dados ao Tribunal de Contas da União para que ele divulgue esses dados no seu sítio eletrônico, uma vez que a Corte de Contas federal apenas viabilizará, por meio da **homepage** Contas Públicas, o acesso aos sítios eletrônicos mantidos pelos próprios órgãos e entes federativos. Nesse sentido, esclarece o Aviso nº 317-GP/TCU:

“Ora, tal como definido o funcionamento da homepage Contas Públicas pela IN TCU nº 28/99, não há que se falar em

**ADI 2198 / PB**

‘encaminhamento’ de dados e informações ao TCU. Esses elementos deverão ser mantidos em site mantido pelo próprio órgão, Estado ou Município responsável, sendo que o TCU limitar-se-á a prover o acesso organizado, via página Contas Públicas, àquele *site*.

(...)

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” (fl. 72).

No mesmo sentido, esclarece o Ministério da Justiça:

“Cumpre ressaltar que a norma atacada em nenhum momento obriga o Estado da Paraíba, ou qualquer outro, a utilizar-se da *homepage* criada pelo Tribunal de Contas da União para dar publicidade do montante dos tributos por ele arrecadados, ou seu balanço de contas consolidado, ou quaisquer das informações nela elencadas, e nem comina qualquer sanção caso os mesmos não sejam tornados disponíveis naquele site.

O fato de não ser obrigatória a inclusão de tais na página do TCU, seja pelo Estado do Requerente, seja por qualquer outro, é facilmente comprovado por intermédio de seu acesso: ao acessarmos a *homepage* [www.contaspublicas.gov.br](http://www.contaspublicas.gov.br), encontramos diversos *links*, entre os quais os dados e informações de que trata a lei atacada (tributos arrecadados, recursos repassados, transferências constitucionais etc.) (doc. 1). Quando acionamos o *link* **TRIBUTOS ARRECADADOS**, podemos visualizar outros endereços, dentre eles o do **ESTADO DE RONDÔNIA e MUNICÍPIOS BRASILEIROS** (doc. 2).

No link do **ESTADO DE RONDÔNIA** pode-se ter acesso a outros endereços, como o de seu Tribunal de Contas, onde estão disponíveis os elementos constantes da mencionada lei (docs. 3 e 4)” (fl. 53).



**ADI 2198 / PB**

Com efeito, não se trata de legislação que prevê mecanismo de fiscalização ou de controle a ser desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União em face dos entes federativos. Dispõe a lei em comento apenas acerca de mais um meio eletrônico de divulgação de dados e informações públicas.

O Tribunal de Contas da União cria a **homepage** e os órgãos responsáveis pela divulgação das informações e dos dados as tornam acessíveis via internet, por intermédio de **links** contidos no referido site, os quais remetem aos sítios eletrônicos dos próprios órgãos ou entidades, o que é facilmente constatado ao se acessar a página [www.contaspublicas.gov.br](http://www.contaspublicas.gov.br).

Por outro lado, não se verifica efeito vinculante na norma questionada, pois não há, no caso, sinalização de possíveis sanções aplicáveis aos estados e aos municípios por descumprimento da legislação em comento, restando ausente em seu texto qualquer tipo de penalidade semelhante àquelas relativas às hipóteses de intervenção federal ou estadual previstas na Constituição Federal, ou, ainda, às sanções estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Observe-se, ainda, que os documentos elencados no art. 1º da legislação, os quais seriam objeto de divulgação, **já são de publicação obrigatória nos veículos oficiais de imprensa dos diversos entes federados, a teor do que reconhece o próprio autor**, e estão previstos em diplomas normativos diversos, como a própria Constituição Federal, as Leis Federais nº 4.320/64 e nº 8.666/93, e a Lei Complementar nº 101/01. Portanto, a norma não cria qualquer ônus novo aos entes federativos na seara das finanças públicas.

Com efeito, na espécie, a Carta da República determina, **in verbis**:

“Art. 162. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **divulgarão**, até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação, **os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio.**”

**ADI 2198 / PB**

Parágrafo único. Os dados divulgados pela União serão discriminados por Estado e por Município; os dos Estados, por Município.”

“Art. 165. (...)

§ 3º - O Poder Executivo **publicará**, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.”

No mesmo sentido são as regras contidas na Lei Federal nº 4.320/64:

“Art. 111. O Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, além de outras apurações, para fins estatísticos, de interesse nacional, organizará e **publicará o balanço consolidado das contas da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, suas autarquias e outras entidades, bem como um quadro estruturalmente idêntico, baseado em dados orçamentários.**

§ 1º Os quadros referidos neste artigo terão a estrutura do Anexo n. 1.

§ 2º O quadro baseado nos orçamentos será publicado até o último dia do primeiro semestre do próprio exercício e o baseado nos balanços, até o último dia do segundo semestre do exercício imediato àquele a que se referirem.

Art. 112. Para cumprimento do disposto no artigo precedente, **a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal remeterão ao mencionado órgão, até 30 de abril, os orçamentos do exercício, e até 30 de junho, os balanços do exercício anterior.**

Parágrafo único. O pagamento, pela União, de auxílio ou contribuição a Estados, Municípios ou Distrito Federal, cuja concessão não decorra de imperativo constitucional, dependerá de prova do atendimento ao que se determina neste artigo.”

Verifica-se, por fim, que a Lei nº 9.755/98 está em consonância com as

**ADI 2198 / PB**

determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal, especificamente com o que dispõem os seus arts. 48 e 64, **caput** e § 1º, **in verbis**:

“Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, **aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público**: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.”

“Art. 64. A União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos Municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, com vistas ao cumprimento das normas desta Lei Complementar.

§ 1º A assistência técnica consistirá no treinamento e desenvolvimento de recursos humanos e na transferência de tecnologia, **bem como no apoio à divulgação dos instrumentos de que trata o art. 48 em meio eletrônico de amplo acesso público.**”

Como se vê, a Lei Complementar nº 101/01 determina a necessária conjugação de esforços entre os entes federativos na divulgação dos dados de gestão pública, incumbindo, inclusive, à União a assistência técnica e o apoio à divulgação desses dados.

Ressalte-se, inclusive, que esta Suprema Corte já reconheceu, em sede de cautelar em ação direta de inconstitucionalidade (ADI nº 2.250/DF-MC), a não violação do princípio federativo pelo art. 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual contém determinação legal para que os entes da Federação encaminhem, ao Poder Executivo da União, suas contas anuais, para consolidação e divulgação, com a imposição de sanção por descumprimento. **Vide** o mencionado dispositivo:

“Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia

**ADI 2198 / PB**

trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

§ 1º Os Estados e os Municípios encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União nos seguintes prazos:

I - Municípios, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado, até trinta de abril;

II - Estados, até trinta e um de maio.

§ 2º O descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.”

Como asseverado pelo Ministro **Ilmar Galvão** em seu voto,

“[o] art. 51, por sua vez, provê, ao que tudo indica, simplesmente a criação de uma consolidação das contas dos entes da Federação, para posterior divulgação de tais dados, inclusive por meio eletrônico, o que não parece atentar contra o princípio federativo” (ADI nº 2.250DF-MC, Rel. Min. **Ilmar Galvão**, DJ de 1º/8/03).

O Ministro **Valmir Campelo**, em parecer como relator do grupo de trabalho instituído pelo Tribunal de Contas da União para a criação da **homepage** Contas Públicas, presta os seguintes esclarecimentos:

“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

**ADI 2198 / PB**

governo, sem qualquer característica de fiscalização sobre os mesmos” (fl. 72).

Daí se vê que não há que se falar em inconstitucionalidade formal do diploma por ofensa ao art. 163, inciso I, da Constituição Federal, o qual exige a edição de lei complementar para a regulação de matéria de finanças públicas. **A Lei nº 9.755/98 não disciplina nenhuma questão específica sobre orçamento, finanças ou tributação, mas, tão somente, prevê a criação de portal eletrônico pelo Tribunal de Contas da União mediante o qual os demais entes federados podem disponibilizar os referidos dados, a fim de ampliar a publicidade da gestão dos recursos públicos.**

A legislação impugnada, portanto, está de acordo com o princípio da transparência, uma vez que visa facilitar o acesso pela sociedade a informações sobre todos os entes da federação, permitindo, assim, o seu maior controle por parte dos cidadãos. Segundo anota Gilmar Ferreira Mendes, em obra doutrinária:

“O princípio da transparência ou clareza foi estabelecido pela Constituição de 1988 como pedra de toque do **Direito Financeiro**. Poderia ser considerado mesmo um princípio constitucional vinculado à ideia de segurança orçamentária. Nesse sentido, a ideia de transparência possui a importante função de fornecer subsídios para o debate acerca das finanças públicas, o que permite uma maior fiscalização das contas públicas por parte dos órgãos competentes e, mas amplamente, da própria sociedade. A busca pela transparência é também a busca pela legitimidade” (NASCIMENTO, Carlos Valder do e MARTINS, Ives Gandra (org.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 334-335).

Trata-se, portanto, de norma geral, voltada, por seu turno, à publicidade das contas públicas, inserindo-se na esfera de abrangência do **direito financeiro**, sobre o qual compete à União legislar concorrentemente, nos termos do art. 24, I, da Constituição Federal. Nesse

**ADI 2198 / PB**

plano, por se tratar de matéria de competência concorrente, compete à União editar normas gerais, cabendo aos estados-membros legislar supletivamente, para atender a peculiaridades regionais (art. 24, §§ 1º a 4º, CF/88).

Conforme conclui a Advocacia-Geral da União:

“Afasta-se, assim, o argumento de que lei federal não poderia cuidar da matéria em exame. Isso porque a legislação hostilizada contém disciplina geral (eis que aplicável indistintamente a todo o país, sem considerar peculiaridades de qualquer de suas regiões) sobre um dos aspectos mais essenciais do direito financeiro, qual seja, o dos mecanismos que conferem transparência à gestão fiscal. Incide, no ponto, a permissão contida no art. 24, I, c/c § 1º, da Carta Maior.” (fls. 331/332).

De igual teor é a conclusão da Procuradoria-Geral da República, a qual assevera que

“a determinação legal de que Estados e Municípios encaminhem informações acerca de suas contas a determinado órgão, de outra esfera da federação, não significa violação ao pacto federativo, mas, sim, mecanismo apto a dar efetividade ao princípio da publicidade, previsto no art. 37 da Carta Magna” (fl. 354).

Do ponto de vista material, da mesma forma, a edição da norma não representa qualquer desrespeito ao Texto Magno, em especial ao princípio federativo. Ela deixa de impor qualquer obrigação ao Estado autor – tanto quanto às demais pessoas políticas –, o qual somente remeterá os dados se assim lhe aprouver, respeitada, por conseguinte, a sua autonomia política e administrativa.

**Em última análise, a legislação federal inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público, dando a ele concretude.**

**ADI 2198 / PB**

A publicidade é princípio informador da República democrática constitucionalizado pela Carta de 1988, e a ela se submetem todos os comportamentos estatais. Isso porque o caráter republicano do governo (**res publica**) e a cláusula segundo a qual “*todo o poder emana do povo*” (art. 1º, parágrafo único, CF/88) pressupõem que haja transparência nos atos estatais, a qual, por sua vez, se obtém mediante a mais ampla publicidade desses atos, possibilitando-se, assim, a **todos os cidadãos que deles tomem conhecimento e, desse modo, os legitimem.**

Com efeito, Jacques Chevallier, ao tratar do princípio democrático sob a óptica da lógica representativa, assevera:

“(…) a lógica democrática pesa ainda sobre o exercício do poder: se os governantes dispõem de uma margem de independência relativamente aos eleitores (margem garantida pela ausência de mandato imperativo e de revogabilidade), eles **não deixam de ser submetidos ao controle permanente dos cidadãos**; esses têm o direito de formar livremente sua opinião e de a expressar sob modalidades diversas (manifestações, petições), fora dos momentos eleitorais. **Os governantes são obrigados a submeter permanentemente as suas condutas e gestos relativamente à 'opinião pública' e suas decisões são necessariamente submetidas ao teste do debate**” (O Estado Pós-Moderno. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 185).

Assim sendo, mostram-se elementares a exigência de transparência por parte do Estado e a possibilidade de controle dos atos estatais, não devendo os governos se furtarem à vigília do povo e da opinião pública, nem dos órgãos fiscalizadores.

Nas exatas palavras de Norberto Bobbio, **a democracia como “regime do poder visível” é o “modelo ideal do governo público em público”**. Confira-se a lição do autor:

“Um dos lugares-comuns de todos os velhos e novos discursos sobre a democracia consiste em afirmar que ela é o governo do 'poder visível'. Que pertença à 'natureza da

**ADI 2198 / PB**

democracia' o fato de que 'nada pode permanecer confinado no espaço do mistério' é uma frase que nos ocorre ler, com poucas variantes, todos os dias. Com um aparente jogo de palavras pode-se definir o governo da democracia como o governo do poder público em público (...).

(...)

Que todas as decisões e mais em geral os atos dos governantes devam ser conhecidos pelo povo soberano sempre foi considerado um dos eixos do regime democrático, definido como o governo direto do povo ou controlado pelo povo (e como poderia ser controlado se estivesse escondido?). Mesmo quando o ideal da democracia direta foi abandonado como anacrônico, (...) e foi substituído pelo ideal da democracia representativa (...) o caráter público do poder, entendido como não-secreto, como aberto ao 'público', permaneceu como um dos critérios fundamentais para distinguir o Estado constitucional do Estado absoluto se, assim, para assinalar o nascimento ou o renascimento do poder público em público" (**O Futuro da Democracia**. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009. p. 98/101).

Ademais, o texto constitucional, explicitando a preocupação com a publicidade da atuação administrativa, consignou-a, expressamente, em seu art. 37, **caput**, como princípio da administração pública, consagrando constitucionalmente "o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos" (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 114.)

Com efeito, esta Suprema Corte reconhece o **status** maior do princípio da publicidade como decorrência direta do Estado Democrático de Direito. **Vide** a ementa do julgamento da medida cautelar da ADPF 130/DF:

"Princípio constitucional de maior densidade axiológica e mais elevada estatura sistêmica, a Democracia avulta como síntese dos fundamentos da República Federativa brasileira.



**ADI 2198 / PB**

Democracia que, segundo a Constituição Federal, se apóia em dois dos mais vistosos pilares: a) o **da informação em plenitude e de máxima qualidade**; b) o **da transparência ou visibilidade do Poder**, seja ele político, seja econômico, seja religioso (art. 220 da CF/88). (...)” (ADPF 130/DF-MC, Rel. Min. **Ayres Britto**, DJ de 7/11/08, grifos nossos).

É o que, também, já consignou a Ministra **Cármen Lúcia**, no âmbito acadêmico, e, igualmente, no âmbito desta Suprema Corte:

“[...] o princípio que informa o sistema constitucional vigente – democrático e republicano – é o da **publicidade dos atos do Poder Público e dos comportamentos daqueles que compõem os seus órgãos**. Como afirmei em escrito sobre aquele princípio, ‘não basta, pois, que o interesse buscado pelo Estado seja público para se ter por cumprido o princípio em foco. Por ele se exige a não obscuridade dos comportamentos, causas e efeitos dos atos da Administração Pública, a não clandestinidade do Estado, a se esconder do povo em sua atuação. [...]’. A publicidade resulta, no Estado Contemporâneo, do princípio democrático. O poder é do povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição Brasileira), nele reside, logo, não se cogita de o titular do poder desconhecer-lhe a dinâmica. O princípio da publicidade reforça-se mais ainda em casos como o brasileiro. Tendo sido a República a opção da sociedade brasileira sobre a sua forma de governo, a publicidade passa a fundamentar a institucionalização do Poder segundo aquele modelo. Por isso a publicidade nomeia o Estado brasileiro, que é uma ‘República Federativa’. (...). Considerando-se que a Democracia que se põe à prática contemporânea conta com a participação direta dos cidadãos, especialmente para efeito de fiscalização e controle da juridicidade e da moralidade administrativa, há que se concluir que o princípio da publicidade adquire, então, valor superior ao quanto antes constatado na história, pois não se pode cuidar de exercerem os direitos políticos sem o conhecimento do que se passa no

**ADI 2198 / PB**

Estado. Não se exige que se fiscalize, se impugne o que não se conhece’ (**Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1993. p. 240).” (MS nº 26.920/DF, DJ de 2/10/07).

Nesse sentido, a publicidade é exigível para viabilizar o controle dos atos públicos. Como assevera Diogo de Figueiredo Moreira Neto,

“será pela transparência dos seus atos, ou, como mais adequadamente ainda pode se expressar – por sua visibilidade – que se tornará possível constatar a sua conformidade ou desconformidade com a ordem jurídica, daí sua aplicação sobre as várias modalidades de controle nela previstas” (**Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 90).

A lei questionada enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da **necessária transparência das atividades administrativas**, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, **caput**, CF/88).

Ante o exposto, julgo improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade.

É como voto.

11/04/2013

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.198 PARAÍBA**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, observamos a existência da Federação e sabemos que o Tribunal de Contas da União tem competência delimitada. A própria nomenclatura revela que atua como órgão auxiliar do Legislativo, do Congresso Nacional, e o faz no campo federal.

Indago: é possível, sem o envolvimento de verba federal, ter-se controle em relação às finanças dos Estados e dos Municípios por parte do Tribunal de Contas da União? Para mim, a resposta é negativa. Há de imaginar-se que as contas dos Municípios e as dos Estados, no que não envolvido convênio com a União, no que não haja aporte de recursos federais, são apreciadas pelo Tribunal de Contas local.

O que temos nessa lei? Há abrangência maior, no que o artigo 1º encerra que até mesmo tributos arrecadados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios serão objeto de lançamento na página do Tribunal de Contas da União na internet. Também exige que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios remetam relatórios resumidos da execução orçamentária.

Onde fica a autonomia dos entes da Federação, Presidente? Costumo dizer que toda concentração é pernicioso, é negativa.

Mas prossegue o artigo:

"III - o balanço consolidado das contas da União" – muito bem –, "dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas autarquias e outras entidades devem ser encaminhados ao Tribunal de Contas."

Houve até menosprezo ao princípio da utilidade: para quê? Para a divulgação? Não! A divulgação há de fazer-se no âmbito do ente da Federação, no âmbito do Estado, do Município.

E continua:

**ADI 2198 / PB**

"Os orçamentos do exercício (...)" – vou pular a União porque, evidentemente, quanto à União não há qualquer dúvida sobre a atuação do Tribunal de Contas da União – "dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e os respectivos balanços do exercício anterior (...) devem ser encaminhados ao Tribunal de Contas da União.

Vejo que surge um órgão superpoderoso a solapar, a ferir de morte, a Federação Brasileira.

Mais ainda:

"os resumos dos instrumentos de contratos ou de seus aditivos formalizados pelos Estados e Municípios" – também devem ser informados ao TCU.

Presidente, a meu ver, a lei conflita com a Carta da República, no que impõe esses deveres a Estados e a Municípios, afastando a respectiva autonomia. Repito, o fornecimento desses dados ao Tribunal de Contas da União não repousa na existência de convênio em que se tenha o aporte de recursos federais, presentes Estados e Municípios, mas na própria organização econômico-financeira de Estados e Municípios.

Peço vênua para julgar procedente o pedido – não sei se está limitado a expungir-se a ingerência, sob minha ótica, condenável do Tribunal de Contas nos Estados e Municípios – e afastar a incidência da lei no que não haja, repito, o envolvimento de verbas federais aportadas decorrentes de convênios, quanto a esses entes da Federação.

É como voto.

11/04/2013

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.198 PARAÍBA**

**ESCLARECIMENTO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

Senhor Presidente, diante da divergência aberta, eu só queria assinalar, na medida em que eu só li a ementa, que o art. 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal prevê esse tipo de normativo, e ela foi declarada constitucional pelo Tribunal na ADI nº 2.250.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Ministro, já ouvi de Vossa Excelência, muito embora em Sessão Administrativa no Tribunal Superior Eleitoral, que estaria compelido a observar a lei, mesmo que conflitante com Carta da República.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

Vossa Excelência entendeu mal meu voto lá. É que eu não via chapada a inconstitucionalidade.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Na oportunidade, lembrei de um precedente de Victor Nunes Leal sobre a submissão de administrados à Constituição Federal.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

Vossa Excelência está interpretando mal o meu voto.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Ainda bem que Vossa Excelência está presente e pode julgar os “embargos declaratórios”!

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

Porque, diferentemente de Vossa Excelência e da Ministra **Cármen**, eu não via chapada a inconstitucionalidade, para deixar de aplicar a lei.

**ADI 2198 / PB**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Mas isso não vem ao caso, Presidente.

Penso que, no ápice – vou repetir o que disse no referido processo administrativo – da pirâmide das normas jurídicas, está a Carta da República, a que todos, indistintamente, se submetem, inclusive o Supremo, embora seja ele o guarda maior desse Documento da Nação, desse Documento da Cidadania.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

E o Supremo pode rever em Plenário. O Plenário é soberano, sempre.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Não tenho como potencializar um diploma de natureza ordinária – em bom sentido – para colocar em segundo plano a Constituição Federal. Ou se tem autonomia dos Estados e Municípios, ou não. Lembro-me de que, pela Carta de 1988, estes últimos, os Municípios, passaram a formar, em união indissolúvel, a própria República.

Não creio que possamos, potencializando também o objetivo a ser alcançado, cogitar de um superórgão, que passaria a ser o Tribunal de Contas da União.

11/04/2013

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.198 PARAÍBA**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Presidente, eu também compartilho da preocupação, da posição aqui desenvolvida pelo Ministro Toffoli. Não vejo, na disposição, qualquer interferência na autonomia de Estados e Municípios; ao revés, a mim me parece que o que se busca aqui é um mecanismo de consolidação das contas.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

Previsto no art. 51 da Lei Complementar nº 101/2000, que foi declarado constitucional pelo Tribunal.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - É, exatamente. Ali até há previsão de sanção para o caso de não fornecimento por razões de controle das contas. Se nós olharmos no artigo 51, fala-se que:

"Art. 51.

§ 2º. O descumprimento dos prazos previstos" - isso no § 2º - "neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária".

Mas, nessa disposição, o que existe é a determinação de que se encaminhe para os fins de que o cidadão tenha acesso às contas públicas de todos os Poderes e também de todos os entes federados, na linha do que já vem sendo amplamente, também, defendido com a Lei de Acesso à Informação e dentro do, talvez, mais preciso, espírito republicano.

Acho que é importante preocupar-se com a invasão da competência dos Estados-membros e também dos Municípios, mas ela não se dá, a meu ver, nesse caso, porque se trata apenas de uma exigência de caráter instrumental, permitindo que haja acesso controlado. A obrigatoriedade de que haja a divulgação já está, de alguma forma, contemplada amplamente na legislação, e decorre do Texto Constitucional, tanto a

**ADI 2198 / PB**

questão orçamentária, que tem que estar prevista em lei, quanto também a sua execução. A Lei de Responsabilidade Fiscal também já estabelece.

O que se quer aqui é que haja um *site* que permita esse conhecimento amplo, portanto, de maneira mais fácil, de maneira mais adequada e que possa, eventualmente, permitir ao cidadão fazer eventuais comparações quanto a própria execução orçamentária no caso.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Ministro Gilmar, se Vossa Excelência me permite.

Na realidade, aqui há um princípio da concentração das informações, da publicidade. Quando se fala em exigência, na verdade, é uma expressão coloquial, não é nem obrigatória.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - É, não. É o próprio Tribunal de Contas diz. Na verdade, é colocar à disposição um instrumento importantíssimo na linha de um *e-government*, da a ideia de que as pessoas disponham de informações que permitam tirar as suas próprias conclusões, e que os vários setores envolvidos na discussão sobre contas públicas etc. possam ter um instrumento de acompanhamento, podendo fazer a comparação. São dados que, em princípio, teriam que estar disponíveis em todos os *sites* desses entes. O que se coloca aqui, tendo em vista a própria visibilidade, é a possibilidade de se ter isso num sistema especial à disposição, colocado, consolidado do Tribunal de Contas da União.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

Consolidado, que é o que o art. 51 diz.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - De modo que, a meu ver, a norma é digna, na verdade, de encômios.



11/04/2013

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.198 PARAÍBA**

VOTO

**O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (PRESIDENTE) -**

Eu peço vênia aos que acompanharam o eminente Relator. Eu vou seguir o voto do Ministro Marco Aurélio. Eu não vejo o caráter nacional nessa Lei, muito pelo contrário, trata-se, a meu ver, claramente, de uma lei que deveria se aplicar, única e exclusivamente, aos órgãos da Administração Federal e não à organização estatal dos Estados e, muito menos, dos Municípios.

Eu vejo aí, nos dispositivos impugnados dessa Lei, uma determinação muito clara no sentido de que os Estados façam algo que eles podem não querer fazer, ou podem querer fazer de outra maneira. A meu ver, isso fere a autonomia do Estado-membro.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Senhor Presidente, Vossa Excelência me permite?

Não somos contrários à publicidade.

**O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (PRESIDENTE) -**

Não, de forma alguma.

Aqui, na verdade, o que se quer é que o Tribunal de Contas crie um portal que, necessariamente, os Estados-membros ingressem nesse portal, coloquem todas as suas informações nesse portal, inclusive as suas informações de natureza tributária.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Para quê? Para a glosa, para o crivo do Tribunal de Contas da União? Não! A menos que haja envolvimento de verba federal.

**O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (PRESIDENTE) -**

**ADI 2198 / PB**

Não há nenhuma utilidade, só haveria no caso de repasse de verba federal.



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.198**

PROCED. : PARAÍBA

**RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI**

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA

ADV.(A/S) : IRAPUAN SOBRAL FILHO E OUTROS

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

**Decisão:** O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, julgou improcedente a ação direta, vencidos os Ministros Marco Aurélio e Presidente, Ministro Joaquim Barbosa. Plenário, 11.04.2013.

Presidência do Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber e Teori Zavascki.

Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos.

p/ Luiz Tomimatsu  
Assessor-Chefe do Plenário