



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



**PARECER Nº 02/2019**

**Da COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO, GOVERNANÇA, TRANSPARÊNCIA E CONTROLE sobre o Projeto de Lei Complementar nº 117, de 2017, que estabelece normas de finanças públicas complementares à Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, e à Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, com o objetivo de garantir a observância dos princípios de responsabilidade e transparência da gestão fiscal nas transições de governo no âmbito do Distrito Federal.**

**AUTOR: Deputado Rodrigo Delmasso**

**RELATOR: Deputado Robério Negreiros**

**I – RELATÓRIO**

Submete-se a apreciação da Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle – CFGTC, o Projeto de Lei Complementar – PLC nº 117, de 2017, que visa a estabelecer, conforme disposto no seu art. 1º, normas de finanças públicas complementares à LC federal nº 101/2000, e à Lei federal nº 4.320/1964, “com o objetivo de garantir a observância dos princípios de responsabilidade e transparência da gestão fiscal nas transições de governo no âmbito do Distrito Federal”.

O art. 2º garante ao candidato declarado eleito pela Justiça Eleitoral para cargo de Governador do Distrito Federal, a partir da proclamação do resultado das eleições, o direito de instituir uma comissão de transição, com o objetivo de obter acesso às informações sobre funcionamento, ações, projetos e programas em andamento, contratos, e outras pertinentes dos órgãos e das entidades da administração pública, para o preparo dos atos de iniciativa da nova gestão.

Os §§ 1º ao 3º do art. 2º dispõem, respectivamente, sobre a coordenação, instituição e infraestrutura da comissão de que trata o seu *caput*. Já o § 4º determina que o Tribunal



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



de Contas do Distrito Federal – TCDF deverá designar três membros de seu corpo técnico para acompanhar os trabalhos da comissão e o § 5º prevê que a comissão, antes de sua dissolução, deverá emitir relatório técnico, contendo na íntegra o disposto nos incisos do art. 4º, que deverá ser publicado no Diário Oficial do Distrito Federal.

O art. 3º reforça que “a comissão de transição terá pleno acesso às informações relativas às contas públicas, aos programas e aos projetos do governo”.

Por seu turno, o art. 4º estabelece, nos incisos I a XXI, os documentos e informações a serem disponibilizados à comissão. O § 1º desse dispositivo prevê o prazo de entrega das informações à comissão de transição (15 dias após sua constituição), o § 2º a garante o direito à comissão de obter as atualizações das informações e o § 3º determina que o corpo técnico do TCDF indicado para acompanhar a comissão deverá atestar a entrega de documentos e a conferência de disponibilidades financeiras, inventários de bens e demais informações prestadas.

O art. 5º determina a elaboração mensal de relações discriminadas das receitas e despesas orçamentárias e extraorçamentária, nos casos de ausência dos demonstrativos e balancetes contábeis.

O art. 6º prevê a apresentação pelo atual gestor de declaração escrita informando sobre o não descumprimento das seguintes vedações: (i) aumento de despesa no último ano de mandato; (ii) contratação de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária – ARO no último ano de mandato; (iii) contração de despesas sem disponibilidade financeira; e (iv) realização de despesa sem prévio empenho.

Por sua vez, o art. 7º trata sobre a conduta da comissão perante a não observância da lei ou nos casos de constatação de indícios de irregularidades ou desvio de recursos públicos, pela oferta de denúncia ao órgão e ao Ministério Público.

O art. 8º versa sobre a obrigação dos titulares dos órgãos públicos e entidades da Administração Pública de “fornecer as informações solicitadas pela comissão de transição, bem como a prestar-lhe apoio técnico e administrativo necessários aos seus trabalhos, sob pena de responsabilidade”. Já pelo art. 9º “os integrantes da comissão de transição deverão manter sigilo sobre os dados e informações confidenciais a que tiveram acesso, sob pena de responsabilização, nos termos da legislação específica”.

Por fim, seguem as cláusulas de vigência da lei e de revogação em contrário.

Na justificação, o nobre autor informa que a proposição tem por finalidade “garantir a observância dos princípios de responsabilidade e transparência da gestão fiscal nas transições de governo no âmbito do Distrito Federal”.

Na sequência, o parlamentar salienta que a atuação dos órgãos e entidades da administração federal no processo de transição governamental encontra-se disciplinada pela Lei nº 10.609/2002 e pelo Decreto nº 7.221/2010. Alega, ainda, que as propostas aprovadas



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



objetivavam propiciar ao candidato eleito o recebimento de dados e informações, o que, segundo ele, "garantiria a continuidade da atividade administrativa e dos serviços públicos, a garantia da prestação de contas e o fortalecimento do sistema democrático".

Argumenta-se, também, que a aprovação da legislação federal foi necessária em decorrência das eventuais manobras executadas pelos ex-gestores, que subtraem e destroem documentos antes do término do mandato, o que, conforme o autor, é recorrente nas transições de gestões municipais e estaduais, e "ocasionalmente leva o novo gestor a assumir o cargo sem informações e recursos fundamentais para continuidade e fortalecimento das ações e políticas públicas".

O ilustre autor diz ainda que a proposta "visa a resguardar o interesse público, na medida em que protege não somente o gestor, mas toda a sociedade, que não será privada do benefício do repasse de outros recursos públicos", além disso, continua o nobre Deputado, ela "não incorrerá em despesas extras decorrentes de simples desavenças políticas que podem ser amenizadas pelas recomendações expostas anteriormente".

Por último, o autor ressalta que o projeto não acarreta aumento de despesa pública e nem implica em reorganização do Estado ou de criação de atribuição nova para nenhum dos poderes locais.

O Projeto foi lido em 28 de junho de 2017 e encaminhado a esta CFGTC para análise de mérito; devendo seguir, posteriormente, à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF para análise de mérito e admissibilidade e à Comissão de Constituição e Justiça para elaboração de parecer de admissibilidade. Durante o prazo regimental não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

### II – VOTO DO RELATOR

Compete a CFGTC, de acordo com o art. 69-C, II, *d*, do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal – RICLDF, analisar e emitir parecer de mérito de matéria relativa à *transparência na gestão pública*. Dessa forma, cabe a esta Comissão examinar o PLC nº 117/2017.

Inicialmente, convém ressaltar a importância da matéria tratada na proposição em tela, que visa a legitimar a atuação das comissões formadas após a eleição de novo governador para o Distrito Federal, denominadas de comissões de transição.

Atualmente, essas comissões nascem da necessidade de o futuro gestor se inteirar de informações e dados pertinentes ao funcionamento dos órgãos e entidades do Poder



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



Público distrital, inclusive daqueles considerados confidenciais, portanto, não disponíveis nos sítios de transparência local, especialmente, da gestão fiscal.

A falta de legislação local sobre a matéria dificulta o processo de transição, visto que o servidor público, mesmo que de boa-fé, ao auxiliar uma equipe de transição, fornecendo-lhe informações e documentos sob sua responsabilidade, contribuiria para o processo democrático de mudança de gestão, contudo, estaria formalmente desamparado, pois tal atuação deveria estar respaldada em Lei.

Assim, considera-se que a iniciativa é meritória, sendo, todavia, necessários alguns reparos na redação do projeto apresentado, conforme explanação a seguir.

Já na **ementa** do projeto, nota-se que é indevida a alusão à Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, posto que o projeto, embora mencione que as normas nele dispostas sejam de caráter complementar a essa legislação, não se identifica nenhum dispositivo que seja complementar à LRF.

Da mesma forma, não caberia ao **art. 1º** fazer menção à LRF, bem como a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964. Ademais, é crível o entendimento de que a matéria não guarda relação com as *normas gerais de finanças públicas*, inobstante tenha pertinência com a gestão pública, notadamente, no tocante ao processo de mudança do titular do cargo de Chefe do Poder Executivo, cujo objetivo é de salvaguardar o interesse público de continuidade dos serviços prestados pelo Distrito Federal, por meio da regulamentação legal do direito do candidato eleito de constituir comissão para esse fim, garantindo-lhe acesso a dados e informações dos órgãos e entidades do Distrito Federal.

Assim, observa-se que o **art. 1º do projeto** deveria assegurar, ao candidato eleito para o cargo de Governador desta unidade federada, o direito de instituir comissão de transição, conforme o texto proposto no **caput do art. 2º**. Entretanto, entende-se, ainda, que a referida comissão deve ser formalizada por meio da publicação do nome de seus membros e do respectivo coordenador no Diário Oficial do Distrito Federal.

Quanto ao comando do **§ 2º do art. 2º**, que determina a constituição da comissão em referência imediatamente após proclamação do resultado oficial da eleição, verifica-se que ele contraria o exposto no **caput** desse artigo, pois retira do candidato eleito a faculdade de decidir quanto à necessidade de sua instauração ou não. Ora, como a constituição dessa equipe tem como propósito **auxiliá-lo** no desempenho de suas futuras funções de governador, considera-se cogente que se altere a expressão “será” por “poderá ser” na redação do referido dispositivo.

Ainda **no § 2º** em comento, constata-se a inserção, equivocada, do **inciso I** (e único), que prevê a não remuneração dos membros da comissão de transição, regra que deveria constar de dispositivo autônomo, visto que expressa uma norma desassociada daquela prevista no **caput** do **§ 2º**, não podendo, portanto, dela fazer parte. Cabe, ainda,



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



esclarecer que a utilização de inciso único, como o apresentado no dispositivo sob análise, contraria os preceitos da boa técnica legislativa.

No que se refere ao **§ 4º do art. 2º**, que dispõe sobre a designação de "três membros de seu corpo técnico para o acompanhamento dos trabalhos da comissão de transição", entende-se que a equipe deve ser constituída por pessoas indicadas pelo futuro governador, ou seja, de sua confiança. Assim, considera-se oportuno que a proposição assegure a possibilidade de servidores públicos do Distrito Federal, sem prejuízo de seus direitos, fazerem parte da equipe de transição, devendo constar de seu assentamento funcional a prestação de serviço de relevante interesse público.

Quanto ao disposto no **§ 5º do art. 2º**, que trata da publicação no Diário Oficial do Distrito Federal de relatório técnico emitido pela comissão de transição, vale lembrar que as normas referentes à transparência fiscal já obrigam a divulgação de informações e dados públicos, ressalvados aqueles considerados confidenciais, os quais, conforme o art. 9º da proposição, devem ser mantidos em sigilo pelos integrantes da referida equipe, sob pena de responsabilização. Ademais, observa-se que tal imposição não contribui para o desiderato da proposição.

A previsão do **art. 4º**, que, no *caput*, enumera, nos incisos I a XXI, os documentos e informações a serem disponibilizados à comissão e, no § 1º, determina que sejam entregues até quinze dias após a sua constituição e atualizados até o dia anterior, inobstante a nobre intenção do autor de enriquecer a legislação sob exame, pode ter um efeito adverso do pretendido com o projeto. Note-se que o objetivo da proposição é propiciar condições para que o candidato eleito possa receber de seu antecessor os dados e informações necessários à implementação de seu programa de governo. Enumerar os documentos a serem apresentados a comissão, ainda que exaustivamente, acaba por restringir o acesso a informações, podendo, assim, gerar entraves aos trabalhos do grupo de transição, principalmente, se considerar o exíguo prazo para sua realização.

Por conseguinte, o estabelecido no **art. 5º**, que obriga que sejam apresentadas "relações discriminativas das receitas e despesas orçamentárias e extra orçamentárias, elaboradas mês a mês", nos casos de não terem sido elaborados os demonstrativos e balancetes contábeis do fim de exercício, também pode se revelar desnecessário à realização dos trabalhos da equipe de transição.

Da mesma forma, o disposto no **art. 6º** também não contribui para alcançar o desiderato da proposição. A declaração por escrito do atual gestor de que não infringiu normas da LRF, como determina o citado dispositivo, não o exime de eventuais responsabilidades pelo descumprimento das vedações a ele impostas no último ano de mandato.

Por seu turno, o **art. 7º do PLC nº 117/2017**, que obriga os membros da comissão de transição a "oferecer denúncia ao órgão, e ao Ministério Público para adoção



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



das providências cabíveis” nos casos de falta de apresentação de documentos e informações de que tratam dispositivos anteriores do projeto e de constatação de irregularidades ou desvios de recursos públicos, deve ser examinado sob a luz da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. O art. 1º, VIII, dessa lei disciplina as ações civis públicas de responsabilidade por danos causados ao patrimônio público e social e seu art. 6º determina que “qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção”. Assim, a proposição não inovaria nos casos de membros-servidores, mas tiraria os demais da faculdade de denunciar ou não os casos de irregularidade de que tomar conhecimento.

Nesse diapasão, considerando-se o diminuto prazo de funcionamento dessa comissão, propõe-se que os casos de suspeição sejam encaminhados a esta Casa e ao TCDF, órgãos responsáveis pela fiscalização do Poder Executivo, para que sejam rigorosamente apuradas as possíveis irregularidade levantadas pela comissão de transição, evitando-se, assim, acusações precipitadas, sem as devidas e consistentes fundamentações.

Ressalte-se, ainda, que a imposição de denunciar poderia inibir contribuições espontâneas por parte de servidores da atual administração, como o compartilhamento de documentos e informações, que, sem uma análise detida e criteriosa, poderiam gerar um ambiente de desconfiança, provocando, portanto, situações desnecessárias de embaraço e constrangimento, o que, certamente, teria um efeito contrário ao intento da proposição.

Do exposto, fica claro que o projeto contribui para aperfeiçoar o processo de transição de governo, uma vez que legitima a atuação preliminar do futuro Chefe do Poder Executivo e resguarda o interesse público em questão. Porém, entende-se que o projeto em referência, de acordo com as considerações arguidas anteriormente, carece de reparos. Em função disso, é que se apresenta o Substitutivo anexo.

Feitas essas ponderações, vota-se, nos termos do art. 69-C, II, *d*, do RICLDF, pela **aprovação do PLC nº 117/2017** nesta CFGTC, na forma do Substitutivo anexo.

Sala das Comissões, em

**DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS**

**PSD/DF**