



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador DEMÓSTENES TORRES

PARECER Nº , DE 2004

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 130, de 2003 – Complementar, que *acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

RELATOR: Senador DEMÓSTENES TORRES

I – RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei do Senado nº 130, de 2003 – Complementar, que acrescenta à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a qual estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, os arts. 48-A, 48-B, 48-C, 73-A, 73-B, bem como dá nova redação ao parágrafo único do art. 48 da mesma lei, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Na sua justificativa, o ilustre Senador João Capiberibe sustenta que as alterações propostas visam a dar maior eficácia e efetividade ao princípio da publicidade previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, de sorte a possibilitar maior transparência à gestão da coisa pública e, assim, prevenir e combater a corrupção.

II – ANÁLISE

Conforme dispõe o art. 101, incisos I e II, do Regimento Interno desta Casa, à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania compete opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas, e, ressalvadas as atribuições das demais comissões, emitir parecer, quanto ao mérito, sobre as matérias de competência da União.

De início, vejo que foram respeitadas todas as disposições regimentais previstas no Regimento Interno do Senado Federal.

Sob o aspecto meramente jurídico, não há, no seu cerne, óbice à aprovação da matéria, que julgo oportuna e conveniente. No entanto, alguns reparos devem ser feitos, como demonstro a seguir.

O autor do projeto afirma, em sua justificativa, que já é tempo de os Municípios e Estados-membros se modernizarem e com isso propiciar maior transparência na gestão financeira e patrimonial. Reconhece que a maioria dos Municípios não possui serviços informatizados, mas “que nenhuma Administração é tão paupérrima a ponto de não poder adquirir alguns poucos microcomputadores e o *software* necessário, como, por exemplo, o SIAFEM, já elaborado pelo Serviço de Processamento de Dados do Ministério da Fazenda (SERPRO)”.

De fato, o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios – SIAFEM, mencionado pelo autor do projeto, é, como se sabe, um *software* que contém um sistema de processamento eletrônico de

dados, baseado no SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira, utilizado pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, no âmbito federal – que tem por objetivo simplificar e uniformizar a execução orçamentária, contábil e financeira dos Estados e Municípios, de forma integrada, para minimizar os custos, obter maior eficiência e eficácia na gestão dos recursos públicos e possibilitar maior transparência.

Permite o referido sistema dotar as administrações estaduais e municipais de uma moderna ferramenta de trabalho, com processos informatizados na gestão dos recursos públicos. Serve como instrumento de informação, e com isso empresta apoio às funções gerenciais de planejamento, tomada de decisão – através da extração de relatórios – e controle operacional, abrangendo os órgãos da Administração Direta e as entidades da Administração Indireta, como autarquias, fundações e empresas públicas, atendendo a Lei nº 4.320, de 1964.

O SIAFEM limita os documentos da contabilidade pública a sete espécies: Nota de Dotação (ND), Nota de Crédito (NC), Nota de Empenho (NE), Nota de Lançamento (NL), Programação de Desembolso (PD), Ordem Bancária (OB) e Guia de Recebimento (GR). Registra, por meio desses documentos produzidos eletronicamente, a dotação orçamentária, o empenho, a liquidação e o pagamento da despesa, assim como o depósito ou recolhimento de algum pagamento efetuado ou restituição devida, com atualização permanente dos balanços e demonstrativos da execução da despesa e acompanhamento *on-line* das contas bancárias.

O sistema permite a realização de operações somente ao usuário cadastrado, logicamente para evitar transtornos que decorreriam da utilização indevida e fraudulenta de seus mecanismos por pessoas estranhas às unidades gestoras.

Possibilita ao usuário cadastrado quatro tipos de consultas: 1) a orçamentária, a qual permite verificar o saldo das células orçamentárias com relação à dotação inicial, suplementações, contenções, anulações,

empenhado, reforço e anulação do empenhado, liquidado e o disponível para empenhar; 2) as de documento orçamentário, que permitem consultar um documento específico ou todos os documentos de Nota de Dotação, Nota de Crédito e Nota de Empenho; 3) as financeiras, a saber: a de montante da Conta Única, a de movimento bancário, a de saldos *on-line* da conta “C” de todas unidades gestoras, a de programações de desembolso, a de ordens bancárias e a de notas de lançamento; 4) e as contábeis, sendo as principais as consultas a espelho contábil, balancetes e balanço sintético.

Sem muito conhecimento científico sobre informática, é possível intuir-se que os softwares contábeis que servem à Administração Pública têm, em geral, o mesmo perfil do SIAFEM e uma característica comum: somente usuários cadastrados podem realizar os lançamentos contábeis e as operações orçamentárias, isto para a segurança de sua inviolabilidade. A vantagem que adviria se os Municípios, voluntariamente, aderissem ao SIAFEM, seria a padronização.

Deve ser possível a qualquer do povo consultar o sistema público de contabilidade, mas com a garantia da sua inviolabilidade contra eventuais tentativas de fraudes, e, por isso, a possibilidade de consulta concomitante à operação de lançamento, como está previsto no art. 48-A que o projeto pretende inserir na Lei de Responsabilidade Fiscal, deve ser modificada.

Ademais, conquanto seja necessário criar mecanismos para que o cidadão possa ter acesso às informações constantes do sistema que digam respeito à gestão do dinheiro público, cumpre obtemperar que boa parcela dos Municípios brasileiros não possui um sistema eletrônico próprio de contabilidade pública, operado por servidores que integram os seus quadros administrativos. Comumente são contratados escritórios de contabilidade especializados na área e que têm sede nas capitais dos Estados. Para esses escritórios são encaminhados os documentos contábeis preenchidos manualmente, a máquina de escrever ou impressos em formulários adaptados para impressoras, e lá são processados para confecção dos balancetes e

demaís documentos que devem ser encaminhados ao respectivo Tribunal de Contas.

Esses esclarecimentos preliminares são necessários para que se possa proceder à análise do projeto, no contexto da execução orçamentária transparente que se deve tentar implementar.

O ilustre autor do projeto inspira-se na experiência frutuosa da gestão orçamentária transparente implantada em seu Estado, onde, por meio do sítio www.amapa.gov.br, é possível fiscalizar minuciosamente os gastos públicos, chegando-se ao ideal de se poder consultar, por exemplo, um simples pagamento de diária a um servidor, com acesso ao histórico da ordem de pagamento do valor, onde está explicitada a justificativa do dispêndio.

A liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, à qual se pretende obrigar os Municípios e Estados-membros pela nova redação da parte final do parágrafo único do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal é possível de ser viabilizada sem ônus insuportável e traduz-se em extraordinário instrumento de combate à malversação do erário. Investir em transparência e facilitação do controle da sociedade sobre os gastos públicos redundará em sensível redução dos níveis de corrupção e lesão aos cofres públicos e, assim, aumenta o volume dos recursos públicos para o atendimento das demandas sociais.

Entendo, todavia, que a instalação obrigatória de dois terminais de leitura em cada unidade gestora revela-se excessiva. Imagine-se um pequeno Município, com população de 30.000 habitantes, cuja Prefeitura, em sua estrutura administrativa, tenha seis secretarias, redundando em um total de sete unidades gestoras. No caso aventado, ter-se-ia que disponibilizar e dar manutenção a um mínimo de catorze terminais de leitura, nos termos do que propõe acrescentar o art. 48-A à LRF. A quantidade de terminais e o local de sua instalação devem ficar à discricionariedade do administrador, que

certamente procurará instalá-lo em local de fácil acesso e intensa movimentação.

Além disso, a vinculação da instalação dos terminais de leitura às dependências físicas da unidade gestora nem sempre será a melhor solução, pois os locais, em boa parte dos casos, não terão uma movimentação de público que a justifique. É melhor deixar a cargo do administrador escolher o local onde o público terá mais facilidade de acesso ao terminal de leitura (penso, inclusive, que a expressão melhor seria “terminal de consulta”).

Creio ser de melhor alvitre, outrossim, substituir o termo “Internet” no parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A, pela expressão “meios eletrônicos de acesso público”, não apenas para manter a simetria em relação ao *caput* do art. 48, que a utiliza, mas também porque – deve-se reconhecer – em algumas localidades o cumprimento do preceito seria impossível, pelo fato de não existir provedores de acesso à Internet. O fundamental para o cidadão que fará a consulta no terminal é que dele constem as informações, atualizadas, sobre a gestão financeira dos entes públicos.

De seu turno, o artigo 48-C, *caput*, é uma superfetação, tendo em vista já estar previsto, no artigo 73 da Lei Complementar nº 101, de 2000, que as infrações aos seus dispositivos serão punidas segundo o Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940), a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, e a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992), além das demais normas da legislação pertinente. Portanto, desnecessário o acréscimo do referido dispositivo, cujo propósito único, parece-me, é o de especificar em qual tipo legal, da Lei de Combate à Improbidade Administrativa, a conduta infratora das regras contidas nos arts. 48, parágrafo único, 48-A e 48-B se enquadraria.

Por outro lado, a previsão contida no parágrafo único do mesmo art. 48-C, cujo teor autoriza a suspensão temporária, enquanto durar a

infração aos comandos do art. 48, 48-A, e 48-B, do repasse das cotas do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), respectivamente, quando o infrator for gestor de órgão da Administração Direta de Estado, Distrito Federal ou Município, afronta o texto da Constituição Federal.

Vejo, inclusive, que a suspensão temporária é desproporcional à infração, tendo em vista que, não obstante a singular importância do princípio da publicidade como mecanismo de controle da administração pública, se, eventualmente, um Governador ou um Prefeito vier a infringir os referidos dispositivos constantes do projeto de lei, isto não implicará na aniquilação daquele princípio. Há outros meios de divulgação dos atos de gestão da coisa pública que estão em sintonia com o princípio da publicidade, como, a título exemplificativo, a publicação nos Diários Oficiais dos atos de maior relevo praticados pelo administrador público (minutas de editais de licitação, nomeação e exoneração de servidores, as próprias leis orçamentárias, os decretos orçamentários, etc.), e até mesmo nos veículos de comunicação. Daí que o princípio da publicidade, em tais casos, ainda que venha a sofrer agressão por não se possibilitar, a qualquer do povo, o acesso aos dados orçamentários via Internet terá sido em parte atendido.

Outrossim, como já assinalado, o parágrafo único do art. 48-C é flagrantemente inconstitucional, pois as hipóteses da medida drástica de suspensão dos repasses dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM) só podem estar previstas na Constituição Federal, em obediência à regra contida no art. 160, parágrafo único, incisos I a III, da Carta, com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, cujo teor é o seguinte:

Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos:

I – ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias;

II – ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, II e III.

A seção da Constituição Federal a que se refere o *caput* do art. 160 é onde estão previstas normas relativas à repartição de receitas tributárias, inclusive mediante o Fundo de Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios. Não pode, portanto, Lei Complementar ampliar o rol da medida extrema de suspensão de repasse dos valores desses fundos.

O art. 198, § 2º, incisos II e III, referido acima, diz respeito às parcelas tributárias que serão destinadas ao financiamento do Sistema Único de Saúde pelas três esferas de governo.

Melhor, portanto, prever o bloqueio das transferências voluntárias, que, somada à punição dos infratores pelos retrocitados diplomas legais, resultará em um conjunto de medidas eficientes para intimidar os gestores recalcitrantes e estimular a observância aos preceitos que se pretende introduzir na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por último, embora se possa, em última análise, defluir seu conteúdo da interpretação aberta do direito de petição previsto no art. 5º, inciso XXXIV, alínea *a*, da Carta Política, segundo a qual é assegurado a todos, independentemente do pagamento de taxas, o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder, reputo salutar o art. 73-A, pelo qual se pretende inserir na Lei de Responsabilidade Fiscal previsão de que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar”.

III – VOTO

Pelo exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 130, de 2003 – Complementar, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº 1 – CCJ

Dê-se ao parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, nos termos do Projeto de Lei do Senado nº 130, de 2003 – Complementar a seguinte redação:

“Art. 48.....

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, bem como pela liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público. (NR)”

EMENDA Nº 2 – CCJ

Dê-se ao art. 48-A da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, acrescentado pelo Projeto de Lei do Senado nº 130, de 2003 – Complementar, a seguinte redação:

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o parágrafo único, *in fine*, do art. 48, serão instalados, pelos entes da Federação, em locais de livre e intensa circulação do público, terminais de computador para consulta de todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, instantaneamente após sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado.

EMENDA Nº 3 – CCJ

Substitua-se a expressão “da unidade gestora”, constante do art. 48-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, acrescentado pelo

Projeto de Lei do Senado nº 130, de 2003 – Complementar, pela expressão “das unidades gestoras”.

EMENDA Nº 4 – CCJ

Renumere-se o art. 48-C da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, acrescentado pelo Projeto de Lei do Senado nº 130, de 2003 – Complementar, para art. 73-C, dando-se-lhe a seguinte redação:

Art. 73-C. O não atendimento, até o encerramento do prazo previsto no art. 73-B, das determinações contidas nos arts. 48, parágrafo único, 48-A e 48-B, sujeita o ente à sanção prevista no inciso I do § 3º do art. 23.

EMENDA Nº 5 – CCJ

Dê-se ao art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, acrescentado pelo Projeto de Lei do Senado nº 130, de 2003 – Complementar, a seguinte redação:

Art. 73-B. Os entes com procedimentos de execução de despesas já informatizados terão o prazo de um ano, para adaptar-se às determinações dos arts. 48-A e 48-B, fixando-se o dobro desse prazo, para idênticas providências, àqueles ainda não informatizados ou em processo de informatização.

Sala da Comissão, 03 de março de 2004.

, Presidente

, Relator