



SENADO FEDERAL

PARECERES Nºs 547 E 548, DE 2004

Sobre o Projeto de Lei do Senado nº 130, de 2003-Complementar, de autoria do Senador João Capiberibe, 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.

PARECER Nº 547, DE 2004

(Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania)

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 (SERIPRO)”.

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 unifor-

mizar 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 demais 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 48-8 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 co-

mandos do art. 48, 48-A, e 48-8, 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. 50, 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, 3 de março de 2004. – **Edison Lobão**, Presidente – **Demóstenes Torres**, Re-

lador – **Serys Shessarenko – Tião Viana – Antonio Carlos Valadares – Fernando Bezerra – Marcelo Crivella – João Batista Motta – Antonio Carlos Magalhães – César Borges – João Ribeiro – Álvaro Dias – Tasso Jereissati.**

PARECER Nº 548, DE 2004

(Da Comissão de Assuntos Econômicos.)

Relator: Senador **Sérgio Guerra**

I – Relatório

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 130, de 2003-Complementar, de autoria do Senador João Capiberibe, pretende difundir, ampla e detalhadamente, informações sobre as receitas e despesas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, dando visibilidade aos atos da administração pública. Isso ajudaria a coibir a corrupção, os atos danosos ao interesse coletivo e a gestão fiscal ruinosa.

Apresentado em 14 de abril de 2003, o projeto foi enviado, nessa mesma data, à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), para posterior encaminhamento à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

Em 30 de abril de 2004, a CCJ designou o Senador Demóstenes Torres para relatar a matéria. O seu parecer, favorável ao projeto com as Emendas nºS 1 a 5 – CCJ, foi aprovado em 3 de março de 2004.

A CAE recebeu o PLS nº 130, de 2003, em 4 de março de 2003. No dia 10, coube a mim a designação para relatar este projeto.

A proposição, em sua versão aprovada pela CCJ, é composta por três artigos. O art. 1º altera o parágrafo único do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000), acrescentando que a transparência nos atos de gestão pública se dará não apenas pela “participação popular” e “realização de audiências públicas”, como já constava da LRF, mas também pela ampla divulgação, por meio eletrônico, de informação pormenorizada quanto às receitas e despesas do ente público. Trata-se, portanto, de colocar **on line**, provavelmente utilizando-se a Internet, informações fiscais e orçamentárias, que ficariam a disposição de qualquer cidadão que se dispusesse a analisá-las.

O art. 2º introduz dois novos artigos na LRF que detalham como as informações pormenorizadas devem ser disponibilizadas: os arts. 48-A e 48-B. Assim, os seguintes dados deverão ser tomados públicos, simultaneamente após a realização de despesa:

- a)** o número do processo;
- b)** o bem fornecido ou serviço prestado;

c) a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento;

d) o procedimento licitatório realizado;

e) o lançamento e o recebimento de toda receita das unidades gestoras, inclusive a referente a recursos extraorçamentários.

Ainda no art. 2º são introduzidos mais três artigos na LRF: os arts. 73-A, 73-B e 73-C. O art. 73-A estipula 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.

O art. 73-B trata do prazo para cumprimento das determinações contidas no projeto. Assim, 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 aqueles ainda não informatizados ou em processo de informatização.

O art. 73-C estipula como penalidade para o descumprimento da difusão de informações o não recebimento de transferências voluntárias – penalidade padrão para diversos casos de transgressão das normas da LRF, como, por exemplo, a não redução da despesa de pessoal ou da dívida total que esteja acima do valor máximo permitido.

O art. 3º contém a cláusula de vigência, estabelecendo que a lei entrará em vigor na data da sua publicação.

Não foram apresentadas emendas no âmbito da CAE.

II – Análise

Como afirmado anteriormente, o PLS nº 130, de 2003, já foi objeto de análise pela CCJ, que o aprovou com cinco emendas, oferecidas pelo próprio relator. Por conseguinte, a análise relativa à legalidade e à constitucionalidade da matéria foi exaustivamente realizada, não havendo óbices nesses campos. Portanto, o texto aprovado pela CCJ será aqui examinado em relação ao seu mérito.

Julgo importante analisar os seguintes pontos: ampliação das informações oferecidas ao público; restrições técnicas e de logística a serem superadas; eficácia e público alvo; e transparência para o grande público.

Ampliação das informações oferecidas ao público

A primeira inovação contida no projeto é a obrigatoriedade de uma maior abertura das informações contidas nos sistemas informatizados de administração financeira. Não se trata de uma mera disponibilização

de relatórios e demonstrativos orçamentários e financeiros na internet, como já determina a Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998, que atribui ao Tribunal de Contas da União (TCU) competência para criar sítio destinado a divulgar dados sobre as finanças públicas federais, estaduais e municipais.

Efetivamente, o sítio resultante dessa determinação (<http://www.contaspublicas.gov.br>) deveria permitir o acesso às seguintes informações:

- a) os montantes de cada tributo arrecadado, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio;
- b) os relatórios resumidos de execução orçamentária;
- c) o balanço das contas das três esferas da Federação, incluindo as autarquias e outras entidades, bem como quadro estruturalmente idêntico, baseado em dados orçamentários;
- d) os orçamentos do exercício em curso e os balanços do exercício anterior;
- e) *os resumos dos instrumentos de contrato e de seus aditivos, e as comunicações ratificadas pela autoridade superior;*
- f) as relações mensais das compras efetuadas pelas administrações direta e indireta.

Os relatórios e demonstrativos discriminados acima permitem um acompanhamento a **posteriori** das finanças públicas por meio dos seus principais números. Essa iniciativa, embora limitada, foi apenas parcialmente bem sucedida em decorrência da carência de recursos humanos e materiais apropriados para esse fim em inúmeros municípios e pela ausência de sanção para as unidades da Federação que não empreguem os meios requeridos pela Lei nº 9.755, de 1998.

O PLS nº 130, de 2003, é mais ambicioso. Trata-se de permitir um acompanhamento **pari passu** da gestão orçamentária das três esferas do governo e de impor sanções àqueles que não observarem os ditames da lei. Isso requer implantar sistemas informatizados de administração financeira em todas as unidades da Federação e permitir que o público possa consultá-los.

O primeiro sistema nos moldes tratados no parágrafo anterior foi o da União – o SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal). A partir do seu sucesso, alguns governos estaduais ressaltaram a necessidade de dispor de instrumento semelhante. Como resposta a essa demanda, o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) desenvolveu o SIAFEM (Sistema Integrado de Administração Financeira para estados e municípios).

Em geral, esses sistemas permitem diferentes níveis de acesso a diferentes tipos de usuários. No caso do Siafi, por exemplo, um usuário externo não tem acesso a informações detalhadas sobre empenhos e despesas, enquanto um parlamentar pode ter acesso a tal informação.

O que se está propondo é, portanto, um nível mais detalhado de acesso às informações para todos os cidadãos. Esse é um ponto de suma importância que precisa ser devidamente destacado no texto do projeto.

Restrições técnicas e de logística a serem superadas

A segunda inovação contida na proposição é que ela obriga União, estados, Distrito Federal e municípios a dispor de um sistema integrado de gerência e administração financeira bastante desenvolvido e complexo. Isso é trivial para a União, para vários estados e para o Distrito Federal, que já exibem um razoável nível de informatização de suas gestões, mas não para todas as unidades da Federação, especialmente para os municípios menores.

No caso de uma unidade que não disponha de uma versão do Siafem, a inovação proposta pelo PLS nº 130, de 2003, irá gerar custos substanciais. Mais do que isso, muitas cidades não têm capacidade técnico-operacional para instalar tal sistema, necessitando de suporte especializado.

Não se trata simplesmente de instalar, em locais de livre e intensa circulação do público, terminais de computador para consulta, como parece fazer crer a redação do art. 48-A. É preciso implantar um sistema que gere as informações de maneira confiável para alimentar esses terminais, instituindo-se registro eletrônico de receitas, empenhos e despesas em todas as unidades gestoras, interligar essas unidades, criar um sistema de contabilidade conectado ao sistema de geração de demonstrativos financeiros, treinar pessoal etc. Além disso há a necessidade de reposição de equipamentos que, com o passar do tempo, tornam-se obsoletos. Cabe, pois, analisar a possibilidade de implantação desses sistemas nos municípios brasileiros.

O governo federal já vem se empenhando na busca da modernização da gestão fiscal dos municípios. O Senado Federal aprovou, em 1999, a Resolução nº 64, que autorizou um empréstimo da União junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no valor de US\$300 milhões para financiar o Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM). Esse programa tem como objetivo:

a) implantar métodos e instrumentos de planejamento e de elaboração do orçamento municipal, dentro de um contexto de transparência e de participação da população;

b) integrar a administração financeira e implantar controles automatizados para programação e execução orçamentária e financeira e para a consolidação da auditoria e do controle interno dos Municípios.

Consultados, os gestores do PNAFM, sediados na Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda e na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), informaram que é possível modelar o sistema em implantação nos municípios para a geração da informação definida no PLS nº 130, de 2003, desde que disponham de prazo adequado para tal.

Frete a essas considerações, a minha opinião é de que o grande desafio para se implementar a proposta do PLS nº 130, de 2003, não é o de colocar os detalhes da receita e despesa públicas na Internet. Antes disso, é fundamental disseminar o uso de sistemas integrados de administração financeira e controle por todos os municípios.

Somente o uso generalizado de sistemas como o Siafem permitirá gerar informações com a qualidade e a rapidez necessárias para que o público detecte, por exemplo, operações suspeitas. Sem uma ampliação do uso de sistemas como esse, a mera publicação de contas na Internet, defasadas no tempo e de forma consolidada, pouco contribuirá para a transparência na gestão pública.

Eficácia e público alvo

Um terceiro aspecto a ser considerado refere-se à capacidade do PLS nº 130, de 2003, para atingir seus objetivos, quais sejam: ampliar a transparência das contas públicas e evitar gestões fiscais ruins ou atos corruptos.

Não há dúvida de que a abertura de informações permite à sociedade acompanhar mais de perto os atos dos gestores públicos. Há que se considerar, contudo, que não será o cidadão comum que, individualmente, irá sentar-se à frente de um terminal público de computador para examinar notas de empenho e um grande emaranhado de números. Essa informação será analisada por indivíduos de maior qualificação profissional, organizações não-governamentais, empresas de consultoria, tribunais de contas, Ministério Público e demais organizações com instrumental e capacidade analítica para extrair conclusões a partir de um grande volume de informações financeiras e orçamentárias.

Frete a essa constatação, parece ser desnecessário exigir a instalação de terminais de computador em locais de livre e intensa circulação do público, como faz o art. 48-A da proposição. As pessoas e instituições capacitadas para analisar os dados em questão certamente já dispõem de computadores e de estrutura de informática que lhes permitiriam ter acesso aos dados que se pretende tomar públicos.

Concluindo, o conteúdo do projeto é meritório, embora mereça alguns ajustes. Assim, proponho a sua aprovação com alterações que visem a:

a) estabelecer mecanismo que induza os entes da Federação a adotar sistema integrado de administração financeira e controle, fixando-se um prazo para adoção desses sistemas, a partir do qual o ente não mais receberá transferências voluntárias da União;

b) garantir a toda pessoa física ou jurídica o direito de acompanhar os dados detalhados da execução da receita e da despesa por meio de acesso ao sistema integrado de administração financeira e controle;

c) excluir a exigência de instalação de terminais para consulta pela população, uma vez que a análise dos dados será feita por pessoas de maior qualificação profissional e instituições organizadas, que possuam equipamentos de informática e estrutura para captar informações por meio de redes de computador.

III – Voto

Em face do exposto, bem como considerando a inexistência de óbices de natureza constitucional, legal e regimental, voto pela aprovação desta matéria pela Comissão de Assuntos Econômicos, com a emenda da Senadora Ideli Salvatti, nos termos do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº 6-CAE (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 130 (SUBSTITUTIVO), DE 2003 – COMPLEMENTAR

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.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 48.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – 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;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 2º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de 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;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Art. 73-A. 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.

Art. 73-B. Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações do art. 48, parágrafo único, incisos II e III, e do art. 48-A:

I – um ano para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios com mais de 100 mil habitantes;

II – dois anos para os municípios que tenham entre 50 mil e 100 mil habitantes;

III – quatro anos para os municípios que tenham até 50 mil habitantes.

Parágrafo único. Os prazos estabelecidos neste artigo serão contados a partir da data de publicação da lei complementar que introduziu os dispositivos referidos no **caput**.

Art. 73-C. O não-atendimento, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A sujeita o ente à sanção prevista no inciso I do § 3º do art. 23.

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, – **Ramez Tebet**, Presidente
– **Serys Slhessarenko**, Relator – **Ana Júlia Carepa**
– **Ideli Salvatti** – **Eduardo Suplicy** – **Dalcídio Amara**
– **Roberto Saturnino** – **Geraldo Mesquita Júnior**
– **Fernando Bezerra** – **Mão Santa** – **Garibaldi Alves Filho** – **Romero Jucá** – **João Alberto Souza** – **Valdir Raupp** – **Rodolpho Tourinho** – **Marcos Guerra**
– **Tasso Jereissati** – **Lúcia Vânia**.

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA.
PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

CONSTITUIÇÃO DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXIV – são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

(*) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 4-6-98:

“Art 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao 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.

(*) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29 de 13-9-00:

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

Inciso incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 13-9-00:

“I – ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias;” (AC)

Inciso incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 13-9-00:

“II – ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º incisos II e III.” (AC)

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

(*) Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 13-9-00:

“§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:” (AC)

“II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea **a**, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;” (AC)

“III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 158 e 159, inciso, I, alínea **b** e § 3º.” (AC)

LEI COMPLEMENTAR Nº 101 DE 4 DE MAIO DE 2000

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

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.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Parágrafo único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.

Art. 73. As infrações dos dispositivos desta lei complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Pena); a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente.

Art. 74. Esta lei complementar entra em vigor na data da sua publicação.

LEI Nº 1.079, DE 10 DE ABRIL DE 1950

Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.

LEI Nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964

Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamen-

tos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

DECRETO-LEI Nº 2.848,
DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940

Código Penal.

DECRETO-LEI Nº 201,
DE 27 DE FEVEREIRO DE 1967

Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências.

LEI Nº 9.755, DE 16 DE DEZEMBRO DE 1993

Dispõe sobre a criação de homepage na Internet, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências.

O Presidente da República,

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

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 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 98.666, de 21 de junho de 1993);

VI – as relações mensais de todas as compras feitas pela administração direta ou indireta (art. 16 e 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 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.

Brasília, 16 de dezembro de 1998; 177º da Independência e 110º da República. – **Fernando Henrique Cardoso.**



**TRIBUNAL DE CONTAS
DA UNIÃO**



Sexta-feira, 11 de Junho de 2004.

Pesquisa número:	2
Expressão de Pesquisa:	Pesquisa em formulário - documento número: 28, ano do documento: 1999
Base(s) pesquisada(s):	Núncias
Documento da base:	Instrução Normativa
Documentos recuperados:	2
Documento Mostrado:	2

Identificação

INSTRUÇÃO NORMATIVA 28/1999

Número Interno do Documento

INT1999-028

Data Expedição

5 de maio de 1999

EMENTA

Estabelece regras para a implementação da homepage Contas Públicas, de que trata a Lei nº 9.755/96.

Preâmbulo

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais, e Considerando o disposto no art. 1º da Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998; Considerando que os dados e informações de que trata a referida Lei devem ser divulgados pelos órgãos responsáveis em atendimento ao princípio da publicidade consagrado no art. 37, caput, da Constituição Federal; Considerando a racionalidade administrativa e a economicidade, princípios que norteiam a administração pública objetivando evitar duplicação de esforços e sobreposição de atribuições; Considerando o poder que lhe confere o art. 3º da Lei nº 8.443/92, para expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições, resolve:

Texto

SEÇÃO 1 DO OBJETO Art. 1.º A homepage intitulada Contas Públicas, a ser mantida pelo Tribunal de Contas da União na Internet, proverá o acesso organizado aos seguintes dados e informações: I - montante de cada um dos tributos arrecadados: a) pela União; b) pelos Estados e Distrito Federal; c) pelos Municípios. II - recursos repassados voluntariamente: a) pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios à conta dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social; b) pelos Estados e Distrito Federal aos Municípios. III - valores de origem tributária entregues e a entregar: a) pela União a cada um dos demais Entes da Federação, a que se referem os incisos I, alíneas a e b, e II, do art. 159 da Constituição Federal, e a expressão numérica dos coeficientes de rateio; b) pelos Estados aos Municípios observadas as disposições contidas em suas respectivas Constituições e no § 3º do art. 159 da Constituição Federal. IV - demonstrativos bimestrais acerca da execução: a) pela União, dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais; b) pelos Estados e Distrito Federal, dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais; c) pelos Municípios, acerca dos seus orçamentos existentes. V - demonstrativos anuais de receitas e despesas: a) da União,

referentes aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e ao Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais; b) dos Estados e Distrito Federal, referentes aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais; c) pelos Municípios acerca dos seus orçamentos existentes. VI - orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das Empresas Estatais, ou orçamentos existentes: a) da União; b) dos Estados e Distrito Federal; c) dos Municípios. VII - balanços orçamentários anuais dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais, ou orçamentos existentes: a) da União; b) dos Estados e Distrito Federal; c) dos Municípios. VIII - resumos dos instrumentos de contrato, ou de seus aditivos, firmados: a) pela União; b) pelos Estados e Distrito Federal; c) pelos Municípios. IX - relações mensais de todas as compras feitas pela administração direta ou indireta: a) da União; b) dos Estados e Distrito Federal; c) dos Municípios. SEÇÃO II DA SISTEMÁTICA DE FUNCIONAMENTO DA HOMEPAGE

Art. 2.º Para a consecução do objeto da homepage Contas Públicas, os dados e informações de que trata o art. 1.º deverão ser colocados à disposição, para acesso via Internet, pelos órgãos e entidades responsáveis a seguir indicados, em páginas específicas de seus sites: I - os órgãos e entidades, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, responsáveis pela arrecadação dos tributos e contribuições, incluídas as destinadas à seguridade social, se houver, tornarão disponíveis, na Internet, os dados e informações relativos aos montantes de cada um dos tributos e contribuições arrecadados; Prazo: até o último dia do segundo mês subsequente ao da arrecadação. II - os órgãos e entidades responsáveis pela gestão ou acompanhamento de convênios, tornarão disponíveis dados e informações acerca de recursos repassados, à conta dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social: a) pela União a Estados, Distrito Federal e Municípios; b) pelos Estados e Distrito Federal a Municípios; Prazo: até o último dia do segundo mês subsequente ao do repasse. III - o Banco do Brasil tornará disponível, na Internet, os valores de origem tributária a que se referem os incisos I, alíneas a e b, e II do art. 159 da Constituição Federal e os arts. 86 e 93 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, entregues pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios; Prazo: até o último dia do segundo mês subsequente ao do repasse. IV - o órgão competente do Poder Executivo da União tornará disponível, na Internet, as previsões dos referidos valores a entregar aos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 6º da Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989; Prazo: até o quinto dia subsequente à publicação da previsão. V - o Tribunal de Contas da União, conforme o parágrafo único do art. 161 da Constituição Federal, tornará disponível, na Internet, os coeficientes de rateio fixados anualmente para os Estados, Distrito Federal e Municípios, destinados à distribuição dos valores a que se referem os incisos I, alíneas a e b, e II, do art. 159 da Constituição Federal; Prazo: até o último dia do exercício anterior ao de vigência dos coeficientes. VI - as instituições financeiras estaduais com competência legal para creditar aos Municípios valores relativos à participação destes na arrecadação estadual, inclusive a prevista no § 3º do art. 159 da Constituição Federal, tornará disponível na Internet os valores entregues aos respectivos Municípios; Prazo: até o último dia do segundo mês subsequente ao do repasse. VII - os órgãos estaduais competentes tornarão disponível na Internet, as previsões dos valores a entregar aos Municípios, nos termos da legislação específica do respectivo Estado; Prazo: até o quinto dia subsequente à publicação da previsão. VIII - os órgãos estaduais competentes para estimar os coeficientes de rateio dos valores a serem entregues pelos Estados aos seus respectivos Municípios, tornarão disponíveis na Internet os referidos coeficientes de rateio; Prazo: Até o último dia do exercício anterior ao de vigência dos coeficientes. IX - os órgãos federais responsáveis pela consolidação dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais tornarão disponíveis, na Internet, os dados e informações constantes da Lei Orçamentária Anual, para cada um dos respectivos orçamentos; Prazo: até o dia 31 de maio do exercício de vigência da Lei Orçamentária. X - os órgãos estaduais, do Distrito Federal e municipais responsáveis pela consolidação dos respectivos orçamentos tornarão disponíveis, na

Internet, os dados e informações constantes da Lei Orçamentária Anual competente, para cada um dos respectivos orçamentos que houver; Prazo: até o dia 31 de maio do exercício de vigência da respectiva Lei Orçamentária. XI - os órgãos da União responsáveis pela elaboração e divulgação dos demonstrativos bimestrais, acerca da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais, tornarão disponíveis, na Internet, os correspondentes dados e informações; Prazo: até sessenta dias após o encerramento de cada bimestre. XII - os órgãos estaduais, do Distrito Federal e municipais responsáveis pela elaboração e divulgação dos demonstrativos periódicos da execução dos Orçamentos existentes, tornarão disponíveis, na Internet, os correspondentes dados e informações; Prazo: até sessenta dias após o encerramento de cada período fixado, em lei, para o respectivo Estado ou Município. XIII - os órgãos federais responsáveis pela elaboração e divulgação dos balanços orçamentários anuais, acerca da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais, tornarão disponíveis, na Internet, os correspondentes dados e informações; Prazo: até o dia 31 de julho de cada ano. XIV - os órgãos estaduais do Distrito Federal e municipais, responsáveis pela elaboração e divulgação dos balanços orçamentários anuais, acerca da execução dos orçamentos existentes, tornarão disponíveis, na Internet, os correspondentes dados e informações; Prazo: até o dia 31 de julho de cada ano. XV - os órgãos federais responsáveis pela elaboração e divulgação dos demonstrativos anuais de receitas e despesas da União, referentes aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e ao Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais, tornarão disponíveis, na Internet, os correspondentes dados e informações; Prazo: até 30 de setembro de cada ano. XVI - os órgãos estaduais, do Distrito Federal e municipais responsáveis pela elaboração e divulgação dos demonstrativos anuais de receitas e despesas dos Estados e Municípios, referentes aos respectivos orçamentos existentes, tornarão disponíveis, na Internet, os correspondentes dados e informações; Prazo: até 30 de setembro de cada ano. XVII - o órgão federal gestor do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais ? SIASG, ou de outro que vier a substituí-lo, tornará disponível, na Internet, os dados e informações acerca dos resumos dos instrumentos de contratos e de seus aditivos, firmados pelos órgãos e entidades integrantes do referido sistema; Prazo: até o quinto dia útil do segundo mês seguinte ao da assinatura do contrato ou de seu aditivo. XVIII - os órgãos e entidades federais vinculados aos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, inclusive o Tribunal de Contas da União, bem como o Ministério Público da União e a Advocacia-Geral da União, enquanto não integrantes do SIASG, tornarão disponíveis, na Internet, por meio de sistemas específicos, os dados e informações de que trata o inciso anterior, relativamente aos atos por eles praticados; Prazo: até o quinto dia útil do segundo mês seguinte ao da assinatura do contrato ou de seu aditivo. XIX - os órgãos e entidades estaduais e do Distrito Federal dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, individualmente ou por intermédio de órgão centralizador ou de sistema gerenciador de dados e informações, tornarão disponível, na Internet, os dados e informações acerca dos resumos dos instrumentos de contratos e seus aditivos; Prazo: até o quinto dia útil do segundo mês seguinte ao da assinatura do instrumento. XX - os órgãos e entidades municipais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, individualmente ou por intermédio de órgão centralizador ou de sistema gerenciador de dados e informações, tornarão disponível, na Internet, os dados e informações acerca dos resumos dos instrumentos de contratos e seus aditivos; Prazo: até o quinto dia útil do segundo mês seguinte ao da assinatura do instrumento. XXI - o órgão federal gestor do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais ? SIASG, ou de outro que vier a substituí-lo, tornará disponível, na Internet, os dados e informações acerca das relações mensais de todas as compras feitas pelos órgãos e entidades integrantes do referido sistema; Prazo: até o último dia do segundo mês seguinte ao da aquisição. XXII - os órgãos e entidades federais vinculados aos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, inclusive o Tribunal de Contas da União, bem como o Ministério Público da União e a Advocacia-Geral da União,

enquanto não integrantes do SIASG, tornarão disponíveis, na Internet, por meio de sistemas específicos, os dados e informações de que trata o inciso anterior, relativamente aos atos por eles praticados; Prazo: até o último dia do segundo mês seguinte ao da aquisição. XXIII - os órgãos e entidades estaduais e do Distrito Federal dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, individualmente ou por intermédio de órgão centralizador ou de sistema gerenciador de dados e informações, tornarão disponível, na Internet, os dados e informações acerca das relações mensais de todas as compras realizadas; Prazo: até o último dia do segundo mês seguinte ao da aquisição. XXIV - os órgãos e entidades municipais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, individualmente ou por intermédio de órgão centralizador ou de sistema gerenciador de dados e informações, tornarão disponível, na Internet, os dados e informações acerca das relações mensais de todas as compras realizadas; Prazo: até o último dia do segundo mês seguinte ao da aquisição. § 1º O acesso estruturado aos dados e informações dos órgãos e entidades referidos nos itens I a XXIV deste artigo, dar-se-á por intermédio de links, disponíveis na homepage Contas Públicas, que remeterão às respectivas páginas específicas de cada órgão ou entidade. § 2º Os dados e informações pertinentes a cada órgão ou entidade também poderão ser acessados diretamente nos seus respectivos sites. § 3º Os dados e informações de que tratam os incisos deste artigo constarão os elementos expressos no Anexo desta Instrução Normativa. Art. 3º O Tribunal de Contas da União, por intermédio de suas unidades técnicas competentes, estabelecerá, em conjunto com cada um dos órgãos e entidades federais, estaduais e municipais envolvidos, a forma de apresentação dos dados e informações que integrarão a homepage, visando à sua uniformização. Art. 4º Fixada a sistemática de apresentação dos dados e informações, ficam os referidos órgãos e entidades obrigados a comunicar imediatamente ao Tribunal quaisquer alterações técnicas eventualmente ocorridas em seus sites, a fim de que sejam efetuadas as adaptações necessárias na homepage Contas Públicas. Art. 5º O Presidente do Tribunal, com o intuito de melhor atender aos objetivos colimados no art. 1º da Lei nº 9.755/98, bem como adequar a homepage Contas Públicas a eventuais mudanças na legislação correlata, poderá alterar, a qualquer tempo, os elementos informativos contidos no Anexo desta Instrução Normativa, fixando prazo para as adequações necessárias nos sites dos órgãos e entidades envolvidos. Art. 6º Os dados e informações tornados disponíveis na Internet segundo a sistemática desta Instrução Normativa serão de responsabilidade dos órgãos e entidades mantenedores. Art. 7º As unidades técnicas do Tribunal de Contas da União, em sua esfera de competência, verificarão, nos sites dos órgãos e entidades responsáveis, a acessibilidade e adequação da forma de apresentação dos dados e informações relacionados no Anexo desta Instrução Normativa. § 1º Detectadas quaisquer falhas, impropriedades ou omissões na apresentação dos dados, a unidade técnica do Tribunal, de imediato, manterá contato com o órgão responsável pela informação, objetivando seu saneamento a tempo de cumprir os prazos fixados. § 2º Caso não seja sanado o problema, em se tratando de órgãos ou entidades federais, a unidade técnica submeterá o assunto ao Relator em cuja Lista de Unidade Jurisdicionada conste o órgão ou entidade responsável, propondo a adoção das providências cabíveis, na forma legal e regulamentar. § 3º Caso não seja sanado o problema, em se tratando de órgãos ou entidades estaduais ou municipais, a unidade técnica submeterá o assunto à SEGECEX, propondo a adoção das providências necessárias. Art. 8º Com o intuito de garantir a confiabilidade dos dados e informações colocadas à disposição do público, o Tribunal poderá realizar auditorias nos órgãos e entidades federais, especialmente nos seus sistemas informatizados de origem dos dados. Art. 9º Os órgãos e entidades mencionados nos incisos do art. 2º manterão os dados e informações disponíveis para consulta pelo período de, no mínimo, cinco anos, à exceção daqueles referidos nos incisos XVII a XXIV, que deverão ser mantidos por, pelo menos, um ano. Art. 10. Os órgãos e entidades responsáveis deverão tornar disponíveis, na Internet, os dados e informações, na forma desta Instrução Normativa, até o dia 15 de junho deste ano, sem prejuízo dos prazos fixados nos incisos do art. 2º. Art. 11. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua



**TRIBUNAL DE CONTAS
DA UNIÃO**



Sexta-feira, 11 de Junho de 2004.

Assunto - Tema:	3
Expressão de Pesquisa:	Pesquisa em formulário - documento número: 275, ano de documento: 2000
Variações pesquisadas:	Normas
Outra opção de base:	Portaria
Documentos recuperados:	1
Documento destacado:	1

Identificação

PORTARIA NORMATIVA 275/2000 - Secretaria da Presidência

Número Interno do Documento

PRT2000-275

Data Expedição

14 de dezembro de 2000

Ementa

Institui o Anexo II à Instrução Normativa nº 028, de 5 de maio de 1999, aplicáveis aos dados e informações de responsabilidade dos Municípios a serem colocados à disposição para acesso, via Internet, na homepage Contas Públicas criada pela Lei nº 9.755/98.

Preâmbulo

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições legais e regimentais e,

Considerando o disposto no art. 5º da Instrução Normativa TCU nº 28, de 5 de maio de 1999,

Considerando a necessidade de adequar os elementos que deverão ser colocados disponíveis para acesso na homepage Contas Públicas por parte dos Municípios às particularidades desses Entes da Federação, resolve:

Texto

Art. 1º Fica instituído o Anexo II à Instrução Normativa TCU nº 28/99, na forma do anexo a esta Portaria.

Art. 2º Os dados e informações de que tratam os incisos do artigo 2º da Instrução Normativa TCU nº 28/99, de responsabilidade dos Municípios, expressão os elementos constantes do Anexo II à referida IN 28/99, instituído por esta Portaria.

Art. 3º As adequações necessárias nos respectivos sites deverão ser promovidas até 28 de fevereiro de 2001.

Art. 4º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Nome do Signatário

IRAM SARAIVA

Cargo do Signatário

Presidente

Normas Alteradas

Altera a Instrução Normativa nº 28/1999

Publicação DOU
00

Republicação DOU
00

Publicação STCU
26/12/2000/330

Republicação STCU
00

DOCUMENTOS ANEXADOS NOS TEMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO DO REGIMENTO INTERNO.

RELATÓRIO

Relator: Senador **Demóstenes Torres**

I – Relatório

Trata-se de Projeto de Lei nº 130, de 2003, que, além de outras providências, 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.

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

É o relatório.

II – Análise

Conforme dispõe, em resumo, 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 óbice à aprovação da matéria no seu cerne, que julgamos oportuna e conveniente. No entanto, alguns reparos devem ser feitos, como vamos demonstrar a seguir.

A íntegra do projeto de lei tem a seguinte redação:

**“PROJETO DE LEI DO SENADO
Nº 130, DE 2003 – COMPLEMENTAR”**

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 so-

bre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 148.

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, por meio da Internet, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira. (NR)

Art. 2º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o parágrafo único, **in fine**, do art. 48, serão instalados em cada unidade gestora pelo menos dois terminais de leitura em locais de livre circulação, que tragam ao conhecimento público, por meio da internet, de modo concomitante à sua realização, todos os atos praticados ao longo da execução da despesa, incluindo, ainda, os dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem ou serviço que está sendo pago, à pessoa física ou empresa beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado.

Art. 48-B. Serão levados ao conhecimento público, na mesma forma do artigo anterior, também o lançamento e o recebimento de toda a receita da unidade gestora, inclusive referente a recursos extraorçamentários.

Art. 48-C. O descumprimento de qualquer prescrição dos arts. 48, 48-A, e 48-B constitui ato de improbidade administrativa tipificado no inciso IV do art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, sujeitando-se o infrator às cominações estabelecidas no inciso III do art. 12 da mesma Lei, além de outras previstas nas demais leis pertinentes.

Parágrafo único. Sendo o infrator gestor de órgão da administração direta de Estado, Distrito Federal, ou Município, será ainda aplicada, enquanto perdurar a infração, a suspen-

são temporária, respectivamente, do repasse das cotas do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

.....
 Art. 73-A. 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.

Art. 73-B. Os órgãos e entidades com procedimentos de execução de despesas já informatizadas terão o prazo de cento e oitenta dias 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.

Art. 3º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

O autor do projeto afirma, em sua justificativa, que já é tempo dos 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 sabemos, um software que contém um sistema de processamento eletrônico de dados, baseado no SIAFI – Sistema 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 isto empresta apoio às funções gerenciais de planejamento, tomada de decisão – através da extração de relatórios – e controle operacional, abrangendo os órgãos da administração pública, sejam eles da administração direta ou indireta, como autar-

quias, fundações e empresas públicas, atendendo a Lei nº 4.320/64

O Siafem limita os documentos da contabilidade pública a 7 (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 da despesa, a liquidação da despesa, o pagamento da despesa e 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.

Este 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 terceiros estranhos 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, a permitem consultar um documento específico ou todos os documentos de Nota de Dotação, Nota de Crédito e Nota de Empenho; 3) as financeiras, cujas principais são as de montante da Conta Única, consulta de movimento bancário, saldos on-line da conta “C” de todas unidades gestoras, ao movimento bancário, às programações de desembolso, as ordens bancárias, entre outras; 4) e as contábeis, sendo as principais as consultas a espelho contábil, balancetes e balanço sintético, entre outras.

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 ou 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 à possibilidade de consulta concomitante à operação de lançamento, como está previsto no artigo 48-A do projeto, deve ser modificada. Necessário, pois, criar mecanismos para que o cidadão possa

ter acesso às informações constantes do sistema que digam respeito à gestão do dinheiro público.

No entanto, obtemperemos que, devido aos altos custos de manutenção de uma estrutura administrativa, boa parcela dos municípios brasileiros não possui um sistema eletrônico próprio de contabilidade público, operado por servidores que integram os seus quadros administrativos. Comumente são contratados escritórios de contabilidade especializados na área e que tem 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 demais documentos indispensáveis ao encaminhamento para o respectivo Tribunal de Contas.

Essa realidade certamente comprometerá sobremaneira a eficácia das regras legais que se pretende aprovar, especialmente em relação à maioria dos municípios brasileiros.

Sabemos também que foi editada a Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1.998, que, em seu artigo V, incisos I a VI, dispôs o seguinte:

“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 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 ad. 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);”

Nos §§ 1º a 6º desse mesmo artigo estão estabelecidos prazos para que os dados referidos nos incisos acima mencionados estejam disponíveis na **homepage**. O sítio foi criado e está em fase de implantação e desenvolvimento.

O Tribunal de Contas da União editou a Instrução Normativa n.º 28, de 5-5-99, (**DOU** de 10-5-1999), onde normatizou, com riqueza de detalhes, como essas informações devem estar, obrigatoriamente, disponibilizadas via internet para qualquer do povo. Por exemplo, nos termos do art. 2º, XXIV, da referida Resolução, a relação mensal de todas as compras realizadas pelos órgãos e entidades municipais devem estar disponibilizadas até o último dia do segundo mês seguinte ao da aquisição, e deverá expressar, de acordo com o anexo à mesma Resolução, os elementos referentes ao exercício e mês da aquisição; nome da Secretaria ou Órgão a que se vincule a unidade administrativa adquirente; nome e CNPJ da unidade administrativa adquirente; nome e CNPJ/CPF do fornecedor; descrição do bem adquirido; preço unitário de aquisição do bem; quantidade adquirida do bem; e o valor total da aquisição.

Estamos fazendo esses esclarecimentos preliminares para que se possa proceder à análise do projeto inserido no contexto da execução orçamentária transparente que já se vem tentando implementar.

A liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, por meio da Internet, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, como 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, portanto, vai além da previsão da Lei nº 9.755/98 e da Instrução Normativa nº 28/99-TCU. É possível de ser viabilizada e traduz-se em extraordinário instrumento de combate à malversação do erário.

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 uma diária a um servidor, com acesso ao histórico da ordem de pagamento do valor, onde está explicada o motivo da justificativa.

A instalação obrigatória de dois terminais de leitura em cada unidade gestora revela-se, no entanto, onerosa e excessiva, imaginemos um pequeno município, com população de 30.000 habitantes que, na estrutura administrativa da Prefeitura, tenha 6 (seis) secretarias municipais, ou seja, um total de 7 (sete) unidades gestoras, teria que disponibilizar e dar manutenção a um mínimo de 14 (quatorze) terminais de leitura, nos termos do art. 48-A do projeto. A quantidade de terminais e o local de sua instalação devem, a nosso ver, 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 nas dependências físicas nem sempre será a melhor solução, pois os locais em boa parte dos casos não terão uma movimentação do público que a justifique. É melhor deixar ao administrador a discricionariedade de escolher o local onde o público terá mais facilidade de acesso ao terminal de leitura (pensamos, inclusive, que a expressão melhor é “terminal de consulta”).

O artigo 48-C, **caput**, do projeto em discussão, é uma superfetação, tendo em vista que, no artigo 73 da Lei Complementar nº 101/00, já está previsto 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 (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992), além de demais normas da legislação pertinente. Portanto, desnecessário o acréscimo do referido dispositivo, cujo propósito único, parece-nos, é o de especificar em qual tipo legal, da Lei de Combate à Improbidade Administrativa, a conduta infratora das regras contidas nos artigos 48, parágrafo único 48-A e 48-B do projeto de lei que se enquadra.

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 infrator for gestor de órgão da administração direta de Estado, Distrito Federal, ou Município, afronta, a nosso ver, o texto da Constituição Federal.

Entendemos, 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, eventualmente se um Governador ou um Prefeito viesse a infringir os referidos dispositivos

constantes do projeto de lei, isto não implicaria 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, embora tivesse sofrido agressão por não ter se possibilitado, a qualquer do povo, o acesso aos dados orçamentários via internet, teria sido em parte atendido.

Além disso, como já assinalamos, 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, com a redação que lhe emprestou a Emenda à Constituição Federal de nº 29, de 13-9-00, 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: (NR)

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

II – ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III.” (AC)

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 por meio do Fundo de Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios. Não pode, portanto, a Lei Complementar ampliar o rol da extrema medida de suspensão de repasse dos valores desses fundos.

O art. 198, 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 referidos diplomas legais, resultará em um conjunto de medidas assaz eficientes para intimidar e

estimular a adequação aos preceitos que se pretende introduzir na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Embora o artigo 73-A do projeto, atrás transcrito, contenha norma cujo conteúdo poderia defluir da interpretação aberta do direito de petição constitucionalmente conferido no art. 5º, inciso XXXIV, letra **a** (“Art. 5º (...): XXXIV – são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: **a**) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;”), é salutar a previsão expressa 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, com a redação dada pelo substitutivo.

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 130 (SUBSTITUTIVO), DE 2003 – COMPLEMENTAR”

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.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com 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, por meio da internet, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira. (NR)

Art. 2º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o parágrafo único, **in fine**, do art. 48, serão

instalados, pelos Poderes Públicos da União, dos Estados-Membros, do Distrito Federal e dos Territórios e dos Municípios, em locais de livre e intensa circulação do público em geral, terminais de computadores para consulta, por meio da internet, de todos os atos praticados pelas unidades gestoras, ao longo da execução da despesa, instantaneamente após a sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem ou serviço que está sendo pago, à pessoa física ou empresa beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado.

Art. 48-B. Serão levados ao conhecimento público, na mesma forma do artigo anterior, também o lançamento e o recebimento de toda a receita da unidade gestora, inclusive referente a recursos extraorçamentários.

Art. 48-C. O não-atendimento, até o encerramento do prazo previsto no art. 73-B, das determinações contidas nos arts. 48, e parágrafo único, 48-A, e 48-B, por qualquer unidade gestora do Poder Público, implicará na impossibilidade de transferência voluntária de recursos para o órgão infrator.

.....
Art. 73-A. 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.

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

Art. 3º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, – **Demóstenes Torres**, Relator.

RELATÓRIO

Relator: Senador **Demóstenes Torres**

I – Relatório

Trata-se do Projeto de Lei nº 130, de 2003, que, além de outras providências, 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.

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

É o relatório.

II – Análise

Conforme dispõe, em resumo, 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 óbice à aprovação da matéria no seu cerne, que julgamos oportuna e conveniente. No entanto, alguns reparos devem ser feitos, como vamos demonstrar a seguir.

O autor do projeto afirma, em sua justificativa, que já é tempo dos 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 sabemos, um software que contém um sistema de processamento eletrônico de dados, baseado no SIAFI – Sistema 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 isto empresta apoio às funções gerenciais de planejamento, tomada de decisão – através da extração de relatórios e controle operacional, abrangendo os órgãos da administração pública, sejam eles da administração direta ou indireta, como autarquias, fundações e empresas públicas, atendendo a Lei nº 4.320/64

O Siafem limita os documentos da contabilidade pública a 7 (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 da despesa, a liquidação da despesa, o pagamento da despesa e 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.

Este 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 terceiros estranhos 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, permitem consultar um documento específico ou todos os documentos de Nota de Dotação, Nota de Crédito e Nota de Empenho; 3) as financeiras, cujas principais são as de montante da Conta Única, consulta de movimento bancário, saldos **on line** da conta “C” de todas unidades gestoras, ao movimento bancário, às programações de desembolso, as ordens bancárias, entre outras; 4) e as contábeis, sendo as principais as consultas a espelho contábil, balancetes e balanço sintético, entre outras.

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 ou 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 à possibilidade de consulta concomitante à operação de lançamento, como está previsto no art. 48-A do projeto, deve ser modificada. Necessário, pois, criar mecanismos para que o cidadão possa ter acesso às informações constantes do sistema que digam respeito à gestão do dinheiro público.

No entanto, obteremos 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 tem sede nas capitais dos Estados. Para esses escritórios são encaminhados os documentos contábeis preenchidos manualmente, à máquina de escrever ou impressos em formulários adaptados para impressoras, e lá são processados para confecção dos balancetes e demais documentos indispensáveis ao encaminhamento para o respectivo Tribunal de Contas.

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

A liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, por meio da Internet, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, como 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, portanto, 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 redonda em sensível redução dos níveis de corrupção e lesão aos cofres públicos e, assim, aumenta o volume de dinheiro público para o atendimento das demandas sociais.

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 uma diária a um servidor, com acesso ao histórico da ordem de pagamento do valor, onde está explicada o motivo do justificativa.

A instalação obrigatória de dois terminais de leitura em cada unidade gestora revela-se, no entanto, excessiva. Imaginemos um pequeno município, com população de 30.000 habitantes que, na estrutura administrativa da Prefeitura, tenha 6 (seis) secretarias municipais, ou seja, um total de 7 (sete) unidades gestoras, teria que disponibilizar e dar manutenção a um mínimo de 14 (quatorze) terminais de leitura, nos termos do art. 48-A do projeto. A quantidade de terminais e o local de sua instalação devem, a nosso ver, 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 nas dependências físicas nem sempre será a melhor solução, pois os locais em boa parte dos casos não terão uma movimentação do público que a justifique. É melhor deixar ao administrador a discricionariedade de escolher o local onde o público terá mais facilidade de acesso ao terminal de leitura (pensamos, inclusive, que a expressão melhor é “terminal de consulta”).

O art. 48-C, **caput**, do projeto em discussão, é uma superfetação, tendo em vista que, no art. 73 da Lei Complementar nº 101/00, já está previsto 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 (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992), além de demais normas da legislação pertinente. Portanto, desnecessário o acréscimo do referido dispositivo, cujo propósito único, parece-nos, é o de especificar em qual tipo legal, da Lei de Combate à Improbidade Administrativa, a conduta infratora das regras contidas no art. 48, parágrafo único 48-A e 48-B do projeto de lei 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 ad. 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 infrator for gestor de órgão da administração direta de Estado, Distrito Federal, ou Município, afronta, a nosso ver, o texto da Constituição Federal.

Entendemos, 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, eventualmente se um Governador ou um Prefeito viesse a infringir os referidos dispositivos

constantes do projeto de lei, isto não implicaria 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, embora tivesse sofrido agressão por não ter se possibilitado, a qualquer do povo, o acesso aos dados orçamentários via internet, teria sido em parte atendido.

Além disso, como já assinalamos, 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, com a redação que lhe emprestou a Emenda à Constituição Federal de nº 29, de 13-9-00, 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: (NR)

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

II – ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III.” (AC)

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 por meio do Fundo de Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios. Não pode, portanto, a Lei Complementar ampliar o rol da extrema medida de suspensão de repasse dos valores desses fundos.

O art. 198, 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 referidos diplomas legais, resultará

em um conjunto de medidas assaz eficientes para intimidar e estimular a adequação aos preceitos que se pretende introduzir na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Embora o artigo 73-A do projeto, atrás transcrito, contenha norma cujo conteúdo poderia defluir da interpretação aberta do direito de petição constitucionalmente conferido no art. 5º, inciso XXXIV, letra **a** (“Art. 5º (...): XXXIV – são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: **a**) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;”), é salutar a previsão expressa 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 na Lei Complementar.

III – Voto

Pelo exposto, voto pela aprovação do projeto de lei, com a redação dada pelo substitutivo.

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 130 (SUBSTITUTIVO), DE 2003– COMPLEMENTAR

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.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com 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, por meio da internet, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira. (NR).

Art. 2º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o parágrafo único, **in fine**, do art. 48, serão instalados, pelos Poderes Públicos da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Territórios e dos Municípios, em locais de livre e intensa circulação do público em geral, terminais de computadores para consulta, por meio da internet, de todos os atos praticados pelas unidades gestoras ao longo da execução da despesa, instantaneamente após à sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem ou serviço que está sendo pago, à pessoa física ou empresa beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado.

Art. 48-B. Serão levados ao conhecimento público, na mesma forma do artigo anterior, também o lançamento e o recebimento de toda a receita da unidade gestora, inclusive referente a recursos extraorçamentários.

Art. 48-C. O não atendimento, até o encerramento do prazo previsto no art. 73-B, das determinações contidas nos arts. 48, e parágrafo único, 48-A, e 48-B, por qualquer unidade gestora do poder público, implicará na impossibilidade de transferência voluntária de recursos para o órgão infrator.

.....
Art. 73-A. 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.

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

Art. 3º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, **Demóstenes Torres**, Relator.

RELATÓRIO

Relator: Senador **Sérgio Guerra**

I – Relatório

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 130, de 2003 – Complementar, de autoria do Senador João Capiberibe, pretende difundir, ampla e detalhadamente, informações sobre as receitas e despesas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, dando visibilidade aos atos da administração pública. Isso ajudaria a coibir a corrupção, os atos danosos ao interesse coletivo e a gestão fiscal ruinosa.

Apresentado em 14 de abril de 2003, o projeto foi enviado, nessa mesma data, à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), para posterior encaminhamento à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

Em 30 de abril de 2004, a CCJ designou o Senador Demóstenes Torres para relatar a matéria. O seu parecer, favorável ao projeto com as Emendas nºs 1 a 5 – CCJ, foi aprovado em 03 de março de 2004.

A CAE recebeu o PLS nº 130, de 2003, em 4 de março de 2003. No dia 10, coube a mim a designação para relatar este projeto.

A proposição, em sua versão aprovada pela CCJ, é composta por três artigos. O art. 1º altera o parágrafo único do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000), acrescentando que a transparência nos atos de gestão pública se dará não apenas pela “participação popular” e “realização de audiências públicas”, como já constava da LRF, mas também pela ampla divulgação, por meio eletrônico, de informação pormenorizada quanto às receitas e despesas do ente público. Trata-se, portanto, de colocar **on line**, provavelmente utilizando-se a internet, informações fiscais e orçamentárias, que ficariam a disposição de qualquer cidadão que se dispusesse a analisá-las.

O art. 2º introduz dois novos artigos na LRF que detalham como as informações pormenorizadas devem ser disponibilizadas: os arts. 48-A e 48-B. Assim, os seguintes dados deverão ser tomados públicos, instantaneamente após a realização de despesa:

- a) o número do processo;
- b) o bem fornecido ou serviço prestado;
- c) a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento;
- d) o procedimento licitatório realizado;
- e) o lançamento e o recebimento de toda receita das unidades gestoras, inclusive a referente a recursos extra-orçamentários.

Ainda no art. 2º são introduzidos mais três artigos na LRF: os arts. 73-A, 73-B e 73-C. O art. 73-A estipula 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.

O art. 73-B trata do prazo para cumprimento das determinações contidas no projeto. Assim, 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 aqueles ainda não informatizados ou em processo de informatização.

O art. 73-C estipula como penalidade para o descumprimento da difusão de informações o não recebimento de transferências voluntárias – penalidade padrão para diversos casos de transgressão das normas da LRF, como, por exemplo, a não redução da despesa de pessoal ou da dívida total que esteja acima do valor máximo permitido.

O art. 3º contém a cláusula de vigência, estabelecendo que a lei entrará em vigor na data da sua publicação.

Não foram apresentadas emendas no âmbito da CAE.

II – Análise

Como afirmado anteriormente, o PLS nº 130, de 2003, já foi objeto de análise pela CCJ, que o aprovou com cinco emendas, oferecidas pelo próprio relator. Por conseguinte, a análise relativa à legalidade e à constitucionalidade da matéria foi exaustivamente realizada, não havendo óbices nesses campos. Portanto, o texto aprovado pela CCJ será aqui examinado em relação ao seu mérito.

Julgo importante analisar os seguintes pontos: ampliação das informações oferecidas ao público; restrições técnicas e de logística a serem superadas; eficácia e público alvo; e transparência para o grande público.

Ampliação das informações oferecidas ao público

A primeira inovação contida no projeto é a obrigatoriedade de uma maior abertura das informações contidas nos sistemas informatizados de administração financeira. Não se trata de uma mera disponibilização de relatórios e demonstrativos orçamentários e financeiros na internet, como já determina a Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998, que atribui ao Tribunal de Contas da União (TCU) competência para criar sítio destinado a divulgar dados sobre as finanças públicas federais, estaduais e municipais. Efetivamente, o sítio

resultante dessa determinação (<http://www.contaspublicas.gov.br>) deveria permitir o acesso às seguintes informações:

- a) os montantes de cada tributo arrecadado, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio;
- b) os relatórios resumidos de execução orçamentária;
- c) o balanço das contas das três esferas da Federação, incluindo as autarquias e outras entidades, bem como quadro estruturalmente idêntico, baseado em dados orçamentários;
- d) os orçamentos do exercício em curso e os balanços do exercício anterior;
- e) os resumos dos instrumentos de contrato e de seus aditivos, e as comunicações ratificadas pela autoridade superior;
- f) as relações mensais das compras efetuadas pelas administrações direta e indireta.

Os relatórios e demonstrativos discriminados acima permitem um acompanhamento a posteriori das finanças públicas por meio dos seus principais números. Essa iniciativa, embora limitada, foi apenas parcialmente bem sucedida em decorrência da carência de recursos humanos e materiais apropriados para esse fim em inúmeros municípios e pela ausência de sanção para as unidades da Federação que não empreguem os meios requeridos pela Lei nº 9.755, de 1998.

O PLS nº 130, de 2003, é mais ambicioso. Trata-se de permitir um acompanhamento **pari passu** da gestão orçamentária das três esferas do governo e de impor sanções àqueles que não observarem os ditames da lei. Isso requer implantar sistemas informatizados de administração financeira em todas as unidades da Federação e permitir que o público possa consultá-los.

O primeiro sistema nos moldes tratados no parágrafo anterior foi o da União – o SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal). A partir do seu sucesso, alguns governos estaduais ressaltaram a necessidade de dispor de instrumento semelhante. Como resposta a essa demanda, o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) desenvolveu o Siafem (Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios).

Em geral, esses sistemas permitem diferentes níveis de acesso a diferentes tipos de usuários. No caso do Siafi, por exemplo, um usuário externo não tem acesso a informações detalhadas sobre empenhos e despesas, enquanto um parlamentar pode ter acesso a tal informação.

O que se está propondo é, portanto, um nível mais detalhado de acesso às informações para todos os cidadãos. Esse é um ponto de suma importância que precisa ser devidamente destacado no texto do projeto.

Restrições técnicas e de logística a serem superadas

A segunda inovação contida na proposição é que ela obriga União, estados, Distrito Federal e municípios a dispor de um sistema integrado de gerência e administração financeira bastante desenvolvido e complexo. Isso é trivial para a União, para vários estados e para o Distrito Federal, que já exibem um razoável nível de informatização de suas gestões, mas não para todas as unidades da Federação, especialmente para os municípios menores.

No caso de uma unidade que não disponha de uma versão do Siafem, a inovação proposta pelo PLS nº 130, de 2003, irá gerar custos substanciais. Mais do que isso, muitas cidades não têm capacidade técnico-operacional para instalar tal sistema, necessitando de suporte especializado.

Não se trata simplesmente de instalar, em locais de livre e intensa circulação do público, terminais de computador para consulta, como parece fazer crer a redação do art. 48-A. É preciso implantar um sistema que gere as informações de maneira confiável para alimentar esses terminais, instituindo-se registro eletrônico de receitas, empenhos e despesas em todas as unidades gestoras, interligar essas unidades, criar um sistema de contabilidade conectado ao sistema de geração de demonstrativos financeiros, treinar pessoal etc. Além disso há a necessidade de reposição de equipamentos que, com o passar do tempo, tomam-se obsoletos. Cabe, pois, analisar a possibilidade de implantação desses sistemas nos municípios brasileiros.

O governo federal já vem se empenhando na busca da modernização da gestão fiscal dos municípios. O Senado Federal aprovou, em 1999, a Resolução nº 64, que autorizou um empréstimo da União junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no valor de US\$300 milhões para financiar o Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM). Esse programa tem como objetivo:

- a) implantar métodos e instrumentos de planejamento e de elaboração do orçamento municipal, dentro de um contexto de transparência e de participação da população;
- b) integrar a administração financeira e implantar controles automatizados para programação e execução orçamentária e finan-

ceira e para a consolidação da auditoria e do controle interno dos municípios.

Consultados, os gestores do PNAFM, sediados na Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda e na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), informaram que é possível modelar o sistema em implantação nos municípios para a geração da informação definida no PLS nº 130, de 2003, desde que disponham de prazo adequado para tal.

Frente a essas considerações, a minha opinião é de que o grande desafio para se implementar a proposta do PLS nº 130, de 2003, não é o de colocar os detalhes da receita e despesa públicas na internet. Antes disso, é fundamental disseminar o uso de sistemas integrados de administração financeira e controle por todos os municípios.

Somente o uso generalizado de sistemas como o Siafem permitirá gerar informações com a qualidade e a rapidez necessárias para que o público detecte, por exemplo, operações suspeitas. Sem uma ampliação do uso de sistemas como esse, a mera publicação de contas na internet, defasadas no tempo e de forma consolidada, pouco contribuirá para a transparência na gestão pública.

Eficácia e público-alvo

Um terceiro aspecto a ser considerado refere-se à capacidade do PLS nº 130, de 2003, para atingir seus objetivos, quais sejam: ampliar a transparência das contas públicas e evitar gestões fiscais ruins ou atos corruptos.

Não há dúvida de que a abertura de informações permite à sociedade acompanhar mais de perto os atos dos gestores públicos. Há que se considerar, contudo, que não será o cidadão comum que, individualmente, irá sentar-se à frente de um terminal público de computador para examinar notas de empenho e um grande emaranhado de números. Essa informação será analisada por indivíduos de maior qualificação profissional, organizações não-governamentais, empresas de consultoria, tribunais de contas, Ministério Público e demais organizações com instrumental e capacidade analítica para extrair conclusões a partir de um grande volume de informações financeiras e orçamentárias.

Frente a essa constatação, parece ser desnecessário exigir a instalação de terminais de computador em locais de livre e intensa circulação do público, como faz o art. 48-A da proposição. As pessoas e instituições capacitadas para analisar os dados em questão certamente já dispõem de

computadores e de estrutura de informática que lhes permitiriam ter acesso aos dados que se pretende tomar públicos.

Concluindo, o conteúdo do projeto é meritório, embora mereça alguns ajustes. Assim, proponho a sua aprovação com alterações que visem a:

a) estabelecer mecanismo que induza os entes da Federação a adotar sistema integrado de administração financeira e controle, fixando-se um prazo para adoção desses sistemas, a partir do qual o ente não mais receberá transferências voluntárias da União;

b) garantir a toda pessoa física ou jurídica o direito de acompanhar os dados detalhados da execução da receita e da despesa por meio de acesso ao sistema integrado de administração financeira e controle;

c) excluir a exigência de instalação de terminais para consulta pela população, uma vez que a análise dos dados será feita por pessoas de maior qualificação profissional e instituições organizadas, que possuam equipamentos de informática e estrutura para captar informações por meio de redes de computador;

III – Voto

Em face do exposto, bem como considerando a inexistência de óbices de natureza constitucional, legal e regimental, voto pela aprovação desta matéria pela Comissão de Assuntos Econômicos, nos termos do seguinte substitutivo:

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 130 (SUBSTITUTIVO), DE 2003 – COMPLEMENTAR TAR

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.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 48.

Parágrafo Único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – 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;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 2º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do Parágrafo Único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de 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;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

.....
Art. 73-A. 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.

Art. 73-B. Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações do art. 48, Parágrafo Único, incisos II e III, e do art. 48-A:

I – um ano para a União, os estados e o Distrito Federal;

II – dois anos para os municípios.

Parágrafo único. Os prazos estabelecidos neste artigo serão contados a partir da data de publicação da lei complementar que introduziu os dispositivos referidos no **caput**.

Art. 73-C. O não atendimento, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A sujeita o ente à sanção prevista no inciso I do § 3º do art. 23.

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, – **Sérgio Guerra**, Relator.

Publicado no **Diário do Senado Federal** de 19 - 06 - 2004