



# SENADO FEDERAL

## PARECERES

### Nºs 564 E 565, DE 2012

Sobre o Projeto de Lei do Senado nº 60, de 2010, do Senador Raimundo Colombo, que estabelece condições de transparência pública na internet para a realização de transferências voluntárias e constitucionais às unidades federativas.

#### **PARECER Nº 564, DE 2012** (Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania)

RELATOR: Senador **EDUARDO AZEREDO**

RELATOR “AD HOC”: Senador **ANTONIO CARLOS JÚNIOR**

#### **I – RELATÓRIO**

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 60, de 2010, de autoria do Senador Raimundo Colombo, que condiciona a transferência de recursos da União a outros entes federados ao cumprimento, pelos recebedores de tais recursos, do dever de fornecer ao ente repassador informações a serem divulgadas no sítio eletrônico do governo federal na Internet denominado Portal da Transparência.

A proposição é constituída por sete artigos. O **art. 1º** identifica a obrigação principal supramencionada. O **art. 2º** remete ao órgão federal incumbido de gerenciar o Portal da Transparência a regulamentação dos aspectos operacionais relacionados aos dados a serem fornecidos. O **art. 3º** determina que os entes recebedores das transferências empenhem-se em fornecer informações corretas, completas e comprehensíveis. O **art. 4º** enumera os casos de infração que, nos termos do **art. 5º**, devem ter por consequência a suspensão das transferências. Por fim, o **art. 6º** atribui ao Tribunal de Contas da União a competência para dirimir dúvidas acerca do cumprimento da nova lei, que, conforme o **art. 7º**, entrará em vigor após 180 dias de sua publicação.

Na justificação, o autor, ao lado de saudar a iniciativa de uso da Internet para a divulgação de dados sobre a execução financeira do governo federal, traduzida no Portal da Transparência, observa que a situação é bem diversa nos níveis estadual, distrital e municipal, havendo verdadeiras “caixas pretas” em vários entes federados, que não possuem mecanismos de transparência das ações da administração pública. Nessa linha, o autor considera inadequado que a União continue realizando transferências constitucionais e voluntárias a estados e municípios que não tenham compromisso com a transparência, o que, em sua visão, justifica a nova disciplina legislativa.

Competirá à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle decidir terminativamente sobre o PLS, ao qual não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe a esta Comissão opinar sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a regimentalidade do projeto em exame.

No tocante à sua constitucionalidade formal, cumpre ter presente que a matéria nele versada diz respeito às finanças públicas e, mais especificamente, à fiscalização financeira da administração pública, temas cuja regulação cabe a lei complementar, nos termos do art. 163, I e V, da Constituição Federal.

Não bastasse isso, o art. 165, § 9º, I, da mesma Carta reza competir a lei complementar dispor sobre a vigência, os prazos, a elaboração e a organização da lei de diretrizes orçamentárias. Em cumprimento a esse preceito, foi editada a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que, em seu art. 4º, I, f, dispôs constituir matéria regulável pela lei de diretrizes orçamentárias *as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas*. Ora, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias sujeita-se, por força do **caput** do art. 165 da Carta Magna, à regra da reserva de iniciativa conferida ao Chefe do Poder Executivo. Desse modo, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 60, de 2010, caso venha a tramitar como projeto de lei ordinária, estará em conflito com a Constituição Federal e com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sendo certo que esse vício de constitucionalidade formal compromete a proposição como um todo, consideramos adequado oferecer a seguinte Emenda, obrigando as Unidades Federativas à remessa das informações, na forma do regulamento, sem entretanto restringir a remessa dos recursos pelo Governo Federal, por entender a relevância maior destes para os entes federados.

### III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 60, de 2010, com a seguinte Emenda:

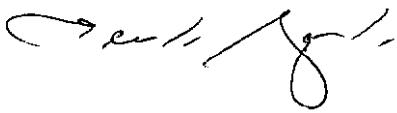
**EMENDA Nº 1/2010 - CCJ**  
(ao PLS nº 60, de 2010)

Dê-se ao art. 1º do PLS 60, de 2010, a seguinte redação:

“Art. 1º As Unidades Federativas que recebem transferências financeiras voluntárias e constitucionais do Governo Federal ficam obrigadas, a fornecer a este as informações suficientes para alimentar o Portal da Transparência, que garantam nível de transparência pública equivalente ao praticado na esfera federal, na forma do regulamento.”

Sala da Comissão, 2 de junho de 2010.

Senador **DEMÓSTENES TORRES**, Presidente

  
, Relator

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PLS Nº 60 DE 2010

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 02/06/2010, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE:	<u>Senador Demóstenes Torres</u>
RELATOR:	<u>"Ad Hoc" Senador Antônio Carlos Júnior</u>
<b>BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PCdoB, PRB)</b>	
SERYS SHHESSARENKO	1. RENATO CASAGRANDE
ALOIZIO MERCADANTE	2. AUGUSTO BOTELHO
EDUARDO SUPLICY	3. MARCELO CRIVELLA
ANTONIO CARLOS VALADARES	4. INÁCIO ARRUDA
IDELI SALVATTI	5. CÉSAR BORGES
TIÃO VIANA	6. MARINA SILVA (PV)
<b>MAIORIA (PMDB, PP)</b>	
PEDRO SIMON	1. ROMERO JUCÁ
ALMEIDA LIMA	2. RENAN CALHEIROS
GILVAM BORGES	3. GERALDO MESQUITA JÚNIOR
FRANCISCO DORNELLES	4. HÉLIO COSTA
VALTER PEREIRA	5. VALDIR RAUPP
EDISON LOBÃO	6. NEUTO DE CONTO
<b>BLOCO DA MINORIA (DEM, PSDB)</b>	
KÁTIA ABREU	1. EFRAIM MORAIS
DEMÓSTENES TORRES	2. ADELMIRO SANTANA
JAYME CAMPOS	3. RAIMUNDO COLOMBO
MARCO MACIEL	4. JOSÉ AGRIPINO
ANTONIO CARLOS JÚNIOR	5. ELISEU RESENDE
ALVARO DIAS	6. EDUARDO AZEREDO
JARBAS VASCONCELOS	7. MARCONI PERILLO
LÚCIA VÂNIA	8. ARTHUR VIRGÍLIO
TASSO JEREISSATI	9. FLEXA RIBEIRO
<b>PTB</b>	
ROMEU TUMA	1. GIM ARGELLO
<b>PDT</b>	
OSMAR DIAS	1. PATRÍCIA SABOYA

Atualizada em: 27/05/2010

## PARECER Nº 565, DE 2012

(Da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle)

RELATOR: Senador RODRIGO ROLLEMBERG

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão, em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 60, de 2010, de autoria do Senador Raimundo Colombo, que condiciona a transferência de recursos da União a outros entes federados ao cumprimento, pelos recebedores de tais recursos, do dever de fornecer ao ente repassador informações a serem divulgadas no sítio eletrônico do governo federal na *Internet* denominado Portal da Transparência.

A proposição é constituída por sete artigos. O art. 1º identifica a obrigação principal supramencionada. O art. 2º remete ao órgão federal incumbido de gerenciar o Portal da Transparência a regulamentação dos aspectos operacionais relacionados aos dados a serem fornecidos. O art. 3º determina que os entes recebedores das transferências empenhem-se em fornecer informações corretas, completas e compreensíveis. O art. 4º enumera os casos de infração que, nos termos do art. 5º, devem ter por consequência a suspensão das transferências. Por fim, o art. 6º atribui ao Tribunal de Contas da União a competência para dirimir dúvidas acerca do cumprimento da nova lei, que, conforme o art. 7º, entrará em vigor após 180 dias de sua publicação.

Na justificação, o autor, ao lado de saudar a iniciativa de uso da *Internet* para a divulgação de dados sobre a execução financeira do governo federal, traduzida no Portal da Transparência, observa que a situação é bem diversa nos níveis estadual, distrital e municipal, havendo verdadeiras “caixas pretas” em vários entes federados, que não possuem mecanismos de transparência das ações da administração pública. Nessa linha, o autor considera inadequado que a União continue realizando transferências constitucionais e voluntárias a estados e municípios que não tenham compromisso com a transparência, o que, em sua visão, justifica a nova disciplina legislativa.

O Projeto recebeu parecer favorável da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), com uma emenda ao seu art. 1º, sendo encaminhado a esta Comissão para decisão terminativa.

## II – ANÁLISE

Trata-se de matéria atinente ao controle e fiscalização das finanças públicas de que cuida esta Comissão, nos termos do art. 102-A a 102-D do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Não obstante o parecer emitido pela CCJ, pela aprovação do projeto com uma emenda, impõe-se a esta CMA discutir os seus aspectos constitucionais formais e jurídicos que deixaram de ser contemplados por ocasião do exame daquela Comissão.

Cumpre ter presente que a matéria nele versada diz respeito às finanças públicas e, mais especificamente, à fiscalização financeira da administração pública, temas cuja regulação cabe a lei complementar, nos termos do art. 163, I e V, da Constituição Federal.

Não bastasse isso, o art. 165, § 9º, I, da mesma Carta reza competir a lei complementar dispor sobre a vigência, os prazos, a elaboração e a organização da lei de diretrizes orçamentárias. Em cumprimento a esse preceito,

foi editada a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que, em seu art. 4º, I, f, dispôs constituir matéria regulável pela lei de diretrizes orçamentárias *as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas*. Ora, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias sujeita-se, por força do **caput** do art. 165 da Carta Magna, à regra da reserva de iniciativa conferida ao Chefe do Poder Executivo. Desse modo, o PLS nº 60, de 2010, caso venha a tramitar como projeto de lei ordinária, estará em conflito com a Constituição Federal e com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sendo certo que esse vício de inconstitucionalidade formal compromete a proposição como um todo, e havendo possibilidade de saná-lo pela reautuação do PLS como projeto de lei complementar, consideramos adequado remetê-lo à Secretaria-Geral da Mesa, para a adoção das providências cabíveis no caso. Iniciativa similar foi adotada pela CCJ relativamente ao PLS nº 207, de 2009, que *institui o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, nos termos dos §§ 1º e 3º do art. 173 da Constituição Federal*, apresentado originalmente como projeto de lei complementar, mas que, no entender da CCJ, deveria tramitar como projeto de lei ordinária, o qual se encontra tramitando na referida Comissão.

Quanto ao mérito, entendemos que o projeto vai ao encontro do princípio da publicidade da Administração Pública estabelecido por meio do **caput** do art. 37 da Constituição Federal, sendo por isso elogiável..

Ademais, a divulgação de informações sobre as transferências financeiras voluntárias da União para as unidades federativas por meio da rede mundial de computadores (*Internet*) propiciará aos cidadãos, ou às entidades que os congregue, condições para exercer o poder de fiscalização sobre a administração pública por força do que dispõe o art. 74, § 2º, da Lei Maior, *verbis*:

**Art. 74. ....**

.....  
§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Em face da orientação contida no item 27.1 da Cartilha que uniformiza a aplicação das normas regimentais aos procedimentos adotados no âmbito das comissões permanentes do Senado Federal, impõe-se o encaminhamento deste projeto de lei ordinária à Secretaria-Geral da Mesa, com a sugestão de que seja autuado como projeto de lei complementar, sobre o qual antecipamos a nossa manifestação pela sua aprovação quanto ao mérito, mediante a apresentação de Substitutivo que incorpora a emenda aprovada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania como contribuição ao aperfeiçoamento do projeto.

### **III – VOTO**

Ante o exposto e em conformidade com o art. 133, inciso V, alínea *d*, do Regimento Interno do Senado Federal, o voto é pelo encaminhamento à Mesa do Projeto de Lei do Senado nº 60, de 2010, para que seja procedida a sua reautuaçāo como projeto de lei complementar e por sua aprovação na forma do seguinte substitutivo:

#### **EMENDA Nº 2- CMA (SUBSTITUTIVO)**

#### **PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 60 (SUBSTITUTIVO), DE 2010 – Complementar**

Estabelece a condição de transparência pública, com divulgação de informações respectivas na rede mundial de computadores *Internet*, para a realização de transferências voluntárias e constitucionais às unidades federativas.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** As unidades federativas que recebem transferências financeiras voluntárias e constitucionais do Governo Federal ficam obrigadas, a

fornecer a este as informações suficientes para alimentar o Portal da Transparéncia, que garantam nível de transparéncia pública sobre a aplicação desses recursos equivalente ao praticado na esfera federal, na forma do regulamento.

**Art. 2º** Compete ao órgão federal encarregado de manter o Portal da Transparéncia regulamentar todos os aspectos operacionais relacionados com os dados a serem fornecidos pelas unidades federativas, incluindo sua composição, formatação e periodicidade de encaminhamento.

*Parágrafo único.* Para considerar atendido o disposto no art. 1º, a unidade federativa deverá fornecer dados dos três últimos exercícios e do exercício corrente com defasagem máxima de 2 meses.

**Art. 3º** Para manter o enquadramento nesta Lei, a unidade federativa deverá empenhar-se em fornecer informações corretas, completas e de fácil compreensão.

**Art. 4º** Constitui infração ao disposto nesta lei:

I - omitir, falsear ou deturpar dados;

II – interromper por seis meses o fornecimento das informações;

III – atrasar em mais de três meses o fornecimento das informações, injustificadamente.

**Art. 5º** As infrações ao disposto nesta lei terão como penalidade a suspensão das transferências de verbas federais.

**Art. 6º** Compete ao Tribunal de Contas da União dirimir dúvidas a respeito do cumprimento desta Lei.

**Art. 7º** Esta Lei entra em vigor cento e oitenta dias após sua publicação.

Sala da Comissão, 8 de maio de 2012.

, Presidente



, Relator

**Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle**  
**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 60, de 2010**

**TERMINATIVO**

ASSINAM O PARECER NA 19ª REUNIÃO, DE 08/05/2012, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

**PRESIDENTE:** Aníbal Diniz Sen. Aníbal

**RELATOR:** Ricardo Rollemberg Sen. Rollemberg

**Bloco de Apoio ao Governo(PT, PDT, PSB, PC DO B, PRB)**

Aníbal Diniz (PT)	<u>Aníbal Diniz</u>	1. Ana Rita (PT)
Acir Gurgacz (PDT)		2. Delcídio do Amaral (PT)
Jorge Viana (PT)	<u>Jorge Viana</u>	3. Vanessa Grazziotin (PC DO B)
Pedro Taques (PDT)	<u>Pedro Taques</u>	4. Cristovam Buarque (PDT) <u>Nenhum</u>
Rodrigo Rollemberg (PSB)		5. Antonio Carlos Valadares (PSB)

**Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PMDB, PP)**

Luiz Henrique (PMDB)	<u>Luiz Henrique</u>	1. Valdir Raupp (PMDB)
Waldemir Moka (PMDB)		2. Lobão Filho (PMDB) <u>Lobão</u>
Eunício Oliveira (PMDB)	<u>Eunício Oliveira</u>	3. Romero Jucá (PMDB)
Sérgio Souza (PMDB)	<u>Sérgio Souza</u>	4. João Alberto Souza (PMDB)
Eduardo Braga (PMDB)		5. VAGO
Ivo Cassol (PP)	<u>Ivo Cassol</u>	6. VAGO

**Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM)**

Aloysio Nunes Ferreira (PSDB)	<u>Aloysio Nunes Ferreira</u>	1. Cícero Lucena (PSDB)
Alvaro Dias (PSDB)		2. Flexa Ribeiro (PSDB) <u>Flexa Ribeiro</u>
José Agripino (DEM)		3. Clovis Fecury (DEM)

**Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PR)**

Gim Argello (PTB)		1. João Vicente Claudino (PTB)
Vicentinho Alves (PR)		2. Blairo Maggi (PR) <u>Blairo Maggi</u>

**PSD PSOL**

Randolfe Rodrigues		1. Kátia Abreu
--------------------	--	----------------

## **LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA**

### **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**

---

#### **CAPÍTULO VII DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA Seção I DISPOSIÇÕES GERAIS**

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

---

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

---

#### **CAPÍTULO II DAS FINANÇAS PÚBLICAS Seção I NORMAS GERAIS**

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

---

V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)

---

## Seção II DOS ORÇAMENTOS

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
  - II - as diretrizes orçamentárias;
  - III - os orçamentos anuais.
- 

§ 9º - Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

---

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

---

§ 3º - A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade.

---

## **LEI COMPLEMENTAR N° 101, DE 4 DE MAIO DE 2000.**

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

---

### **CAPÍTULO II**

#### **DO PLANEJAMENTO**

---

##### **Seção II**

###### **Da Lei de Diretrizes Orçamentárias**

**Art. 4º** A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

---

b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

---

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

---

Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle.

Of. nº 142/2012/CMA

Brasília, 9 de maio de 2012.

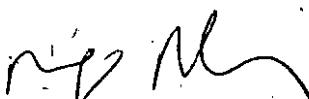
A Sua Excelência o Senhor  
**SENADOR JOSÉ SARNEY**  
Presidente do Senado Federal

**Assunto:** Decisão terminativa - PLS 60, de 2010

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que esta Comissão aprovou, na 19ª Reunião Extraordinária, realizada em 8/5/2012, Parecer pela reautuação da matéria como projeto de lei complementar e pela sua aprovação na forma do Substitutivo Integral oferecido ao Projeto de Lei do Senado nº 60, de 2010, que “estabelece condições de transparência pública na internet para a realização de transferências voluntárias e constitucionais às unidades federativas”.

Respeitosamente,



**Senador Rodrigo Rollemberg**  
Presidente da Comissão de Meio Ambiente,  
Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle

Publicado no DSF, em 24/05/2012.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília – DF  
OS:12182/2012