



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

PARECER N° , DE 2016

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) n° 570, de 2015 - Complementar, do Senador João Capiberibe, que *altera a Lei Complementar n° 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 normatizar a transparência das informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

Relator: Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) n° 570, de 2015 - Complementar, de autoria do Senador João Capiberibe, que altera a Lei Complementar n° 101, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), *para normatizar a transparência das informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

O PLS n° 570, de 2015 - Complementar, possui três artigos. O art. 1° dá nova redação ao § 2° do art. 1° da LRF para prever que as





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

disposições contidas na Lei Complementar se apliquem a todos os Poderes dos entes federados. Já o art. 2º promove alterações nos art. 48, 48-A, 73-A e 73-C da LRF.

As alterações promovidas no art. 48 buscam aplicar as disposições sobre a transparência fiscal às agências reguladoras e aos fundos de pensão que recebem recursos públicos. Além disso, determinam que a transparência abarcará a definição e contratação de obras e serviços públicos de grande repercussão comunitária e que a adoção de sistema eletrônico integrado de administração financeira e controle será efetuada por meio de página eletrônica de transparência nos moldes definidos pela Controladoria-Geral da União (CGU).

As modificações no art. 48-A referem-se às informações necessárias sobre o processo que originou a despesa pública, sobre a despesa em si e sobre a receita pública, além de obrigar a divulgação da execução orçamentária da Administração Pública acompanhada de informações detalhadas sobre os contratos de obras, de prestação de serviços e de compras vigentes. Também determinam que a CGU divulgará quadros informativos sobre os custos das principais contratações realizadas entre diversos órgãos da Administração Pública federal, inclusive regionalmente, a fim de identificar eventuais distorções nos preços pagos nessas contratações.

As inclusões no art. 73-A garantem que, em caso de descumprimento das prescrições de transparência dos art. 48 e 48-A, as



SF/16916.92821-53



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

denúncias e a ação de improbidade administrativa contra o gestor público serão analisados com prioridade processual pelos órgãos competentes, sendo que a demora na tramitação das denúncias poderão ser reclamadas perante o Presidente do respectivo Tribunal de Contas ou o Procurador-Geral.

A inclusão de parágrafo único ao art. 73-C obriga os Tribunais de Contas a manterem relação atualizada dos entes da Federação que descumprirem as determinações da LRF referentes: à divulgação de informações, pela rede mundial de computadores, sobre a execução orçamentária e financeira; à adoção de sistema eletrônico de administração financeira e controle com padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo federal; e à divulgação das informações já comentadas do art. 48-A. Por sua vez, o art. 3º do PLS nº 570, de 2015 – Complementar, trata da vigência da lei resultante de sua aprovação, a qual ocorrerá na data de sua publicação.

Na Justificação, o autor argumenta que a participação da sociedade civil na condução dos rumos do Estado brasileiro e o maior vigor da democracia em mais de duas décadas foram devidos, principalmente, às regras de transparência da *res publica* e ao controle social da Administração Pública. Nesse sentido, democracia e controle social dos recursos financeiros e patrimoniais da sociedade formam um binômio indissociável do que hoje se concebe de mais moderno sobre participação popular na Política.



SF/16916.92821-53



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

Acrescenta, ainda, que as mudanças promovidas na LRF pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, conhecida como Lei da Transparência, não atingiram plenamente as expectativas iniciais. Basicamente, existem dois obstáculos à transparência na execução orçamentária e financeira dos entes da Federação. De um lado, há a persistência de prestação de informações incompletas ou a inexistência de qualquer informação, geradas pelas dificuldades financeiras e técnicas dos entes federados ou pelas ações e omissões dos gestores públicos.

De outro lado, os postulados generalizantes da Lei da Transparência e de sua regulamentação, bem como a ineficácia das sanções aos agentes e entes que descumprem a transparência fiscal, dificultam a sua efetiva implementação. Tais empecilhos justificam o aprimoramento do marco legal da transparência, conforme o disposto no PLS nº 570, de 2015 – Complementar.

O PLS foi distribuído para esta Comissão de Assuntos Econômicos em 31 de agosto de 2015. Com a aprovação do Requerimento nº 1.111, de 2015, do Senador José Pimentel, ele passou a tramitar em conjunto com o PLS nº 150, de 2005; os PLS nºs 90, 180, 414, de 2007; os PLS nºs 66, 72, 265, 482, de 2008; os PLS nºs 12, 128, 175, 230, 243, 248, 302, 315, 350, 450, 507, de 2009; os PLS nºs 21, 75, 538, 719, de 2011; os PLS nºs 113, 135 e 382, de 2012; os PLS nºs 377, 387, 389, 399, 466 e 570, de 2015 – todos Complementares; por versarem sobre matérias correlatas. Posteriormente foi aprovado o Requerimento nº 1.129, de 2015, de autoria



SF/16916.92821-53



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

do Senador José Pimentel, solicitando o desapensamento do PLS nº 570, de 2015 - Complementar, que voltou a ter tramitação em separado.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Nos termos do inciso I do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão opinar sobre os aspectos econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida, assim como opinar, conforme o seu inciso IV, entre outros temas, sobre finanças públicas.

A proposição de lei complementar que versa sobre finanças públicas está inserida no rol de competências da União, conforme disposto no inciso I do art. 163 da Constituição Federal (CF). Além disso, o Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, está autorizado constitucionalmente a dispor sobre todas as matérias de competências da União, segundo o *caput* do art. 48. Ademais, não há vício de iniciativa parlamentar em se propor alterações à LRF, visto que o assunto de finanças públicas não se encontra inserido nas matérias sujeitas à iniciativa privativa do Presidente da República.

A matéria é meritória, pois a criação de mecanismos de transparência fiscal permite a avaliação da execução dos programas de governo, a prevenção do desperdício de recursos públicos e a identificação de possíveis riscos para o equilíbrio das contas públicas oriundos da





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

política vigente de gastos e de arrecadação. Juntos, esses fatores levam a maior previsibilidade na condução da política fiscal, aumentando a confiança da sociedade na gestão fiscal, com efeitos positivos importantes sobre o crescimento econômico e a geração de oportunidades à população, principalmente de menor renda.

Apesar da inegável importância de se reformular a Lei da Transparência (LC nº 131, de 2009), a torná-la mais eficaz, cabem pontuais ajustes no PLS nº 570, de 2015 – Complementar.

Primeiramente, não é necessário expressar que os dispositivos da LRF se aplicarão aos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, pois tanto os Poderes como os seus órgãos já estão contidos na definição atual, que se refere diretamente a todos os entes da Federação.

Tampouco é adequado propor a inclusão das expressões “em tempo real” e “versões detalhadas e simplificadas” relacionadas à divulgação dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, das prestações de contas e respectivos pareceres prévios, dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e Relatórios de Gestão Fiscal, pois esses últimos relatórios possuem prazos de divulgação fixos, não sendo elaborados e divulgados diariamente. Ademais, os relatórios previstos na Lei da Transparência já determinam que as suas versões sejam apresentadas detalhada e simplificadamente.



SF/16916.92821-53



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

Do mesmo modo, as agências reguladoras, por pertencerem à administração direta, já estão obrigadas a divulgar dados, seja individualmente, seja por meio dos portais de transparência dos entes federados. Já os fundos de pensão que recebem recursos públicos por meio de seus patrocinadores não estão sujeitos à disciplina da LRF por não serem, em geral, nem empresas estatais dependentes nem fundações vinculadas diretamente aos entes da Federação.

A rigor, a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe) e a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud) são fundações de natureza pública com personalidade jurídica de direito privado, porém possuem autonomia administrativa, financeira e gerencial, o que as possibilita não executar suas despesas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, bem como elaborar os seus próprios orçamentos.

Elas também não recebem nenhum tipo de auxílio financeiro anual da União consignado no Orçamento Geral da União, apenas receberam aporte de R\$ 100 milhões a título de adiantamento de contribuições previdenciárias futuras, por meio da Lei nº 12.697, de 30 de julho de 2012. Como os aportes de contribuições previdenciárias buscam formar reservas para o pagamento das aposentadorias complementares dos servidores públicos, não há que se falar em repasse de recursos para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio indefinidamente, pois a rentabilidade das aplicações dos fundos de previdência complementar será



SF/16916.92821-53



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

utilizada para custear as despesas administrativas do Funpresp-Exe e Funpresp-Jud.

Em que pese a inadequação de impor aos fundos de pensão a obrigatoriedade de divulgarem sua execução orçamentária e financeira segundo as regras da contabilidade pública, é necessário debater e propor mecanismos que promovam a melhor governança desses fundos, o que ampliará o controle social e prevenirá a ocorrência de perdas patrimoniais vultosas. Porém, esse assunto foge ao escopo da presente proposição legislativa.

A ideia da proposição de ampliar a transparência por meio da realização de audiência pública durante o processo de definição e contratação de obras e serviços públicos de grande repercussão comunitária relaciona-se melhor à legislação que rege as contratações públicas. Deveras, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei Geral de Licitações), estipula que sempre que uma licitação ou um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas superar R\$ 150 milhões, o procedimento licitatório será iniciado obrigatoriamente com uma audiência pública. A propósito, o PLS nº 559, de 2013, que atualiza o procedimento de licitação e os contratos administrativos, também de nossa relatoria, igualmente disciplina a questão.

A obrigatoriedade de que todos os órgãos aos quais se aplica a LRF estejam sujeitos a disponibilizar portal eletrônico de transparência nos moldes da CGU é impraticável e inconstitucional. De um lado, a própria



SF/16916.92821-53



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

CGU reúne as informações da União, não havendo necessidade de cada órgão de cada Poder da União ter outro sistema, sob risco de redundâncias e desperdício de recursos públicos. De outro lado, impor essa competência à CGU fere a livre iniciativa do Presidente da República de propor decretos sobre as competências de seus órgãos e Ministérios, quando não há aumento de despesas, sendo que já existe a previsão para que o Poder Executivo federal disponha sobre o padrão mínimo de qualidade das informações orçamentárias e financeiras disponibilizadas pelos demais entes da Federação, consubstanciada, na prática, no Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010.

Mais, a previsão de que os órgãos da administração pública divulguem, por meio eletrônico e em tempo real, os documentos que deram origem ao processo de contratação acompanhado das cotações e dos seus atos decisórios pode acarretar o aumento dos custos dos órgãos públicos com recursos de tecnologia da informação, visto que os sistemas integrados de administração financeira e controle não estão preparados para o armazenamento de informações digitalizadas. A adoção contínua de formas eletrônicas de contratação, como o pregão eletrônico, já reforça a transparência das contratações usuais de bens comuns ao passo que as auditorias, a cargo da CGU e dos Tribunais de Contas, apuram com maiores detalhes não só os preços cotados, mas também o contexto das contratações, para a identificação de irregularidades.

A atualização inicial pretendida para a divulgação das informações relacionadas à execução das despesas públicas já estava em





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

sua maior parte inserida no Decreto nº 7.185, de 2010. É conveniente, porém, atualizar a LRF para prever a obrigatoriedade de divulgação das despesas segundo a classificação orçamentária programática, que leva em consideração os programas e as ações executadas pelo Poder Público. Da mesma maneira, é importante atualizar as regras de divulgação da execução da receita, de natureza orçamentária e extraorçamentária, com a previsão de divulgação das informações segundo a classificação da natureza da receita e em periodicidade mensal, a fim de possibilitar a comparação das rubricas arrecadadas regularmente.

Não é adequado inserir as informações sobre o andamento da execução das contratações públicas e os nomes dos profissionais responsáveis pelas empresas contratadas pelo Poder Público nos sistemas de execução orçamentária. Essas informações devem constar do sistema de compras eletrônicas do respectivo ente federado por se relacionarem ao controle da execução contratual e não diretamente ao controle financeiro da despesa.

A previsão de que a CGU produzirá quadros com informações comparativas dos custos de aquisição dos principais bens, serviços e obras contratadas pelos órgãos públicos, inclusive regionalmente, também é inconstitucional por ferir a competência privativa do Presidente da República de propor decretos sobre as competências de seus órgãos, quando não há aumento de despesa, nos termos do art. 84, inciso VI, alínea *a*, da CF. De qualquer forma, a base de dados do Portal da Transparência



SF/16916.92821-53



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

do Governo Federal, mantido pela CGU, permite a elaboração desses comparativos por qualquer interessado.

A priorização processual das denúncias e das ações de improbidade administrativa contra o gestor público em decorrência do descumprimento do disposto nos arts. 48 e 48-A da LRF não deve prosperar, pois a falta de transparência é punida com o não recebimento de transferências voluntárias e nem sempre acarreta danos ao erário ou enriquecimento ilícito dos gestores públicos. É melhor permitir que as autoridades administrativas e judiciais utilizem os escassos recursos humanos e materiais disponíveis para escolher as suas prioridades de investigação e julgamento. Caso esses parágrafos fossem incluídos na LRF, poderíamos ter a situação em que a apuração de eventuais desvios de valores que prejudicam o funcionamento da máquina pública seria preterida em prol de denúncias sobre a não publicação de relatórios fiscais. Isso criaria um incentivo adverso aos gestores mal intencionados.

É importante a inclusão de novo prazo de cumprimento das determinações de transparência pública. Primeiro, o cumprimento das novas disposições relacionadas à divulgação de dados da execução da despesa e da receita requer tempo de preparação dos sistemas em vias de elaboração ou em plena atividade. Segundo, a maior parte dos entes federados, principalmente os municípios com menor capacidade financeira, sequer divulgam os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e os Relatórios de Gestão Fiscal.



SF/16916.92821-53



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

A concessão de maior prazo afasta a punição de não recebimento das transferências voluntárias em um momento de crise fiscal aguda, e permite que os entes federados proponham de modo cooperativo mecanismos de capacitação de recursos humanos e implantação de infraestrutura tecnológica para o registro e divulgação de informações fiscais tempestivamente.

Vale ressaltar que o Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM), em suas duas primeiras fases, atendeu 107 municípios, entre 2001 e 2012. Ainda que possa haver multiplicação dos conhecimentos adquiridos no âmbito do PNAFM entre os municípios localizados em uma mesma região geográfica, certamente serão necessários longos anos para que todos os municípios brasileiros cumpram adequadamente os dispositivos inseridos na LRF pela Lei da Transparência.

Por fim, embora o foco da Lei da Transparência seja a divulgação das informações relativas à execução orçamentária e financeira, é imprescindível que a sociedade tenha conhecimento, pelo menos, dos entes da Federação que descumprem essa lei de modo a avaliar o compromisso da Administração Pública com as melhores práticas da gestão pública e poupar o tempo daqueles que se dedicam a recolher as informações fiscais dos entes federados. A divulgação dessa lista ficará sob responsabilidade do Tribunal de Contas responsável pelo acompanhamento da correspondente gestão municipal, estadual ou federal.



SF/16916.92821-53



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

III – VOTO

Em razão do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 570, de 2015 – Complementar, nos termos do seguinte Substitutivo:

**PROJETO DE LEI DO SENADO nº 570 (SUBSTITUTIVO),
 DE 2015 – Complementar**

Altera a 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 normatizar a transparência das informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os arts. 48-A, 73-B e 73-C da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, passam a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 48-A**.....





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

I – todos os atos praticados na execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima de informações referentes:

- a) ao correspondente processo;
- b) ao bem fornecido ou serviço prestado, inclusive com suas especificações e quantidades;
- c) aos valores do empenho, liquidação e pagamento;
- d) à identificação da pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, com o nome ou razão social e o correspondente número no Cadastro de Pessoas Físicas ou Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários;
- e) ao procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com identificação do correspondente processo;
- f) ao local da prestação do serviço ou de execução da obra pública, quando for o caso; e
- g) à classificação orçamentária.

II – todos os atos praticados na execução da receita, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima de informações referentes:

- a) aos valores previstos, lançados, arrecadados e recolhidos, inclusive referentes a recursos extraordinários;
- b) à classificação orçamentária;
- c) à entidade ou órgão responsável por sua arrecadação e recolhimento;
- d) ao mês de previsão, lançamento, arrecadação e recolhimento;
- e) aos valores e beneficiários de renúncia de receita; e
- f) aos valores inscritos, cobrados e recebidos de dívida ativa, quando for o caso.” (NR)

“**Art. 73-B**.....

.....

Parágrafo único. Os prazos estabelecidos neste artigo serão contados a partir da data de publicação da lei complementar que alterou os dispositivos referidos no *caput* deste artigo.” (NR)





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

“Art. 73-C.....

.....

Parágrafo único. Os Tribunais de Contas, conforme a circunscrição de atuação, manterão relação atualizada dos entes da Federação que se enquadrem no *caput*.” (NR)

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/16916.92821-53