

## PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 570, de 2015 – Complementar, do Senador João Capiberibe, que *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.*

Relator: Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 570, de 2015 – Complementar, de autoria do Senador Joao Capiberibe, com o intuito de disciplinar a transparência de informações relativas à execução financeira e orçamentária dos entes da Federação.

A proposição tem três artigos, sendo o último a cláusula de vigência, com a lei complementar entrando em vigor na data de sua publicação. O art. 1º do PLS nº 570, de 2015 – Complementar, altera o § 2º do art. 1º da Lei Complementar (LCP) nº 101, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, para reforçar a determinação contida no



SF/19085.54891-03

§ 3º do mesmo artigo de que as regras contidas na LRF se aplicam aos Poderes dos entes da Federação. Por seu turno, o art. 2º do PLS promove alterações nos arts. 48, 48-A, 73-A e 73-C da LRF.

A alteração do art. 48 busca: i) estender às agências reguladoras e aos fundos de pensão que recebem recursos públicos a obrigatoriedade de divulgação dos instrumentos de transparência da gestão fiscal (leis de cunho orçamentário, prestações de contas e os relatórios disciplinados pela LRF – Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e Relatório de Gestão Fiscal (RGF)); ii) incluir a necessidade de realização de audiência pública para a contratação de obras e serviços públicos de grande repercussão comunitária; e iii) obrigar os órgãos dos entes da Federação a replicar uma janela eletrônica de transparência nos moldes definidos pela Controladoria-Geral da União (CGU).

A modificação do art. 48-A impõe a divulgação de novas informações quanto: i) ao processo que originou a despesa, no que se refere aos atos que originaram a contratação, acompanhados dos respectivos documentos, e ao fluxograma de execução da contratação, seguido das cotações e atos decisórios; ii) à despesa, no que concerne à discriminação do valor do empenho, liquidação e pagamento, à pormenorização da classificação orçamentária (funcional, natureza da despesa e fonte dos recursos) com a indicação da unidade orçamentária, à designação do beneficiário do pagamento mesmo em caso de desembolsos de operações independentes da execução orçamentária e à denotação do número do processo licitatório e do endereço da obra quando cabível; e iii) à receita, relativamente à especificação da classificação orçamentária (pelo menos a natureza da receita) na etapa de previsão, lançamento e arrecadação.

Essa modificação acrescenta ainda a obrigatoriedade de que, em meios eletrônicos de acesso público, devam ser divulgadas pela Administração Pública informações sobre os contratos de obras, prestação de serviços e compras referentes: i) aos endereços e nomes dos profissionais executores das obras; ii) ao prazo de execução das obras, inicial e restante; iii) à especificação das marcas, quantidades e medidas das compras realizadas; iv) aos nomes e endereços das prestadoras de serviços, aos tipos



de serviços e aos locais das prestações de serviços; e v) aos aditivos contratuais eventualmente existentes. Além disso, a alteração do citado artigo cria, para a CGU, a obrigatoriedade de publicação de quadros comparativos dos custos das aquisições de órgãos e regiões da Administração Pública federal.

A alteração do art. 73-A estabelece que a denúncia por descumprimento das disposições dos arts. 48 e 48-A deverá ser analisada com prioridade processual, com a demora em sua tramitação podendo ser reclamada perante o Presidente do respectivo Tribunal de Contas ou Procurador-Geral, assim como a ação de improbidade administrativa contra o gestor que descumpra esses dois últimos artigos da LRF merecerá prioridade processual do Poder Judiciário.

Por sua parte, a modificação do art. 73-C obriga os Tribunais de Contas de cada circunscrição de atuação a manterem relação atualizada dos entes da Federação que descumprirem as disposições dos novos incisos II e III do § 2º do art. 48 e do art. 48-A da LRF.

Apresentado em 31 de agosto de 2015, o PLS nº 570, de 2015 – Complementar, foi distribuído à CAE, com posterior apreciação pelo Plenário. Em 10 de setembro de 2015, em razão do Ofício SF/1290/2015, da Presidência do Senado Federal, a matéria foi enviada à Secretaria-Geral da Mesa, para dar prosseguimento à apreciação de requerimento relativo à tramitação conjunta de diversas proposições. Com isso, por força da aprovação, em 5 de novembro de 2015, do Requerimento nº 1.111/2015, de autoria do Senador José Pimentel, o PLS passou a tramitar conjuntamente com outras trinta e duas proposições.

Na mesma data, houve também a aprovação do Requerimento nº 1.129/2015, de autoria do Senador José Pimentel, relativo ao desapensamento do PLS nº 570, de 2015 – Complementar. Assim, a matéria retornou à sua tramitação original. Ainda na legislatura anterior, o Relator Fernando Bezerra Coelho apresentou relatório favorável ao projeto nos



termos do Substitutivo de sua autoria, o qual aprovado, em 25 de abril de 2017, passou a constituir o Parecer da CAE.

O Substitutivo ao PLS nº 570, de 2015 – Complementar, apresenta dois artigos, sendo o segundo a cláusula de vigência, com a lei complementar entrando em vigor na data de sua publicação. O seu art. 1º altera os arts. 48-A, 73-B e 73-C da LRF. A alteração do art. 48-A da LRF se refere ao acréscimo de informações a serem disponibilizadas ao público sobre a execução das despesas e receitas públicas. Em geral, as informações exigidas que não constam atualmente da LRF são encontradas no Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010, que regulamenta o inciso III do § 1º do art. 48 da LRF, referente ao padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação.

As informações exigidas pelo Substitutivo que não constam da versão atual da LRF nem do referido Decreto são: quanto à despesa, o local da prestação do serviço ou da execução da obra pública, se for o caso (alínea *f* do inciso I do art. 48-A); e quanto à receita, o mês de previsão, lançamento, arrecadação e recolhimento, os valores e beneficiários de renúncia de receita e os valores inscritos, cobrados e recebidos de dívida ativa, se for o caso (alíneas *d*, *e* e *f* do inciso II do art. 48-A, na devida ordem). Essas modificações do art. 48-A da LRF aprimoram a qualidade das informações prestadas ao público e justificam a abertura do prazo comentado de que trata o novo parágrafo único do art. 73-B da LRF em razão da necessidade de ajustes nos sistemas de registro orçamentário-financeiro.

A seu tempo, a modificação do art. 73-B da LRF diz respeito ao acréscimo de parágrafo único, para reabrir o prazo de enquadramento dos entes da Federação às disposições dos incisos II e III do § 1º do art. 48 e do art. 48-A da LRF. O mencionado inciso II do art. 48 trata da liberação de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira em meios eletrônicos de acesso público à sociedade. Além do mais, a alteração do art. 73-C da LRF concerne ao acréscimo de parágrafo único, para determinar que os Tribunais de Contas, conforme a circunscrição de atuação, manterão relação atualizada dos entes da Federação que estejam



descumprindo as regras de transferência constantes dos incisos II e III do § 1º do art. 48 e do art. 48-A da LRF.

Enquanto a matéria aguardava sua inclusão na Ordem do Dia, os Senadores João Capiberibe e Fernando Bezerra Coelho, por meio do Requerimento nº 652/2017, aprovado pelo Plenário em 16 de agosto de 2017, solicitaram o reexame da matéria pela CAE em função de pedido de alterações do então Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (MTFCGU).

Em 20 de maio de 2019, coube a mim a honra de relatar o PLS nº 570, de 2015 – Complementar, nesta Comissão.

## II – ANÁLISE

A CAE possui competência para opinar sobre proposições que versem sobre finanças públicas, nos termos do inciso IV do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal.

Consoante o inciso I do art. 163 da Constituição Federal, é exigida lei complementar para que a União discipline sobre finanças públicas. Por sua vez, o Congresso Nacional, com a ulterior sanção presidencial, está autorizado a dispor sobre todas as matérias de competência da União, de acordo com o *caput* do art. 48 da Lei Maior. Além disso, não há vício de iniciativa parlamentar em se alvitrar alterações à LRF, uma vez que o tema de finanças públicas não se insere nas matérias sujeitas à iniciativa privativa do Presidente da República.

O PLS nº 570, de 2015 – Complementar, inova a ordem jurídica e atende em linhas gerais à LCP nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que trata da elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, isto é, a proposição atende os requisitos de juridicidade e de boa técnica legislativa.

No mérito, concordamos com as ideias centrais do Substitutivo apresentado pelo Senador Fernando Bezerra Coelho. É importante que se



tenha mecanismos de transparência fiscal que possibilitem o controle social dos programas de governo executados e identifiquem potenciais riscos ao equilíbrio das contas públicas, como forma de aumentar a confiança da sociedade civil na gestão fiscal e de contribuir positivamente para o crescimento econômico e geração de oportunidades à população. A emenda substitutiva, contudo, apresenta argumentos contrários à aprovação de certos dispositivos do PLS nº 570, de 2015 – Complementar. Esses argumentos, com os quais concordamos, são expostos, a seguir, de forma individualizada.

Em primeiro lugar, a redação que o PLS propõe ao § 2º do art. 1º da LRF é redundante, pois o atual § 3º desse artigo da LRF dispõe que as suas disposições se aplicam aos Poderes e seus órgãos em todos os entes da Federação.

Em segundo lugar, o PLS acresce inadequadamente as expressões “em tempo real” e “versões detalhadas e simplificadas” no *caput* do art. 48 da LRF quanto à divulgação dos instrumentos de transparência da gestão fiscal. Por exemplo, as prestações de contas, o RREO e o RGF são relatórios cujos prazos de divulgação são fixos, não sendo elaborados e divulgados diariamente. Ademais, o *caput* do art. 48 da LRF estabelece que as versões desses instrumentos de transparência devem ser apresentadas detalhada e simplificadamente.

Em terceiro lugar, o novo § 1º ao art. 48 da LRF trazido pelo PLS acrescenta irrefletidamente a obrigatoriedade de que as agências reguladoras e os fundos de pensão que recebam recursos públicos disponibilizem os instrumentos de transparência da gestão fiscal anteriormente expostos. De um lado, as agências reguladoras, por integrarem à administração indireta de cada ente da Federação, já estão obrigadas a divulgar dados relativos à transparência fiscal, individualmente ou por meio dos portais de transparência dos entes a que pertencem.

De outro lado, os fundos de pensão que recebem recursos públicos não se sujeitam à disciplina da LRF, dado que não são empresas estatais dependentes nem fundações vinculadas diretamente aos entes da



Federação. Desse modo, é inadequado obrigar os fundos de pensão a divulgarem sua execução orçamentária e financeira segundo as normas da contabilidade pública. É recomendável, entretanto, obrigá-los a seguir regras de governança. Para tratar desse assunto, o Senado Federal aprovou, em 2016, o PLS nº 78, de 2015 – Complementar, de autoria do Senador Valdir Raupp, atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 268, de 2016. Essa matéria encontra-se aguardando a sua inclusão na pauta do Plenário.

De fato, de acordo com a Lei nº 12.618, de 2012, as fundações de previdência complementar dos servidores públicos federais são fundações de natureza pública com personalidade jurídica de direito privado, que dispõem, todavia, de autonomia administrativa, financeira e gerencial, o que as permite executar despesas fora do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e elaborar os seus próprios orçamentos. Essas fundações tampouco recebem recursos federais a título de auxílio financeiro. O aporte de R\$ 100 milhões que elas receberam, ao amparo da Lei nº 12.697, de 2012, tratou-se de um adiantamento de contribuições previdenciárias futuras, que começa a ser devolvido em 2019. Frise-se que o pagamento das despesas dessas fundações advirá de parcela da rentabilidade de suas aplicações.

Em quarto lugar, ao buscar a inserção do § 2º, inciso I, alínea *b*, no art. 48 da LRF, para impor a realização de audiência pública durante os processos de definição e contratação de obras e serviços públicos de grande repercussão comunitária, o PLS trata de tema mais relacionado à legislação que rege as contratações públicas. Com efeito, a Lei nº 8.666, de 1993, determina que, toda vez que uma licitação ou um agrupamento de licitações simultâneas superar R\$ 150 milhões, o procedimento licitatório deverá começar com uma audiência pública.

Em quinto lugar, a adição, pelo PLS, de novo § 3º ao art. 48 da LRF prevendo que os órgãos públicos sujeitos à LRF apresentem uma janela eletrônica de transparência nos moldes da CGU pode gerar duplicidade de esforços na esfera federal, visto que a CGU reúne as informações da União, e pode ser enquadrada como inconstitucional, uma vez que o Presidente da



República tem iniciativa privativa para propor decretos sobre as competências dos órgãos da estrutura do Poder Executivo federal desde que isso não gere aumento de despesa. De mais a mais, a LCP nº 156, de 2016, acrescentou § 2º no art. 48 da LRF, para obrigar os entes da Federação a disponibilizarem suas informações contábeis, orçamentárias e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União.

Em sexto lugar, a inclusão, proposta pelo PLS, de incorporação de inciso I no art. 48-A da LRF, para impor que os órgãos públicos disponibilizem, em meio eletrônico e em tempo real, os documentos relativos às cotações e atos decisórios dos processos que originaram as despesas públicas, tem o potencial de elevar substancialmente os custos desses órgãos com recursos de tecnologia da informação, sem o acréscimo de informações relevantes. As formas eletrônicas de contratação, como o pregão eletrônico, asseguram suficiente transparência nas aquisições de bens e serviços comuns. Por outro lado, as auditorias do controle interno e dos tribunais de contas detêm autonomia para apurar eventuais irregularidades nas contratações.

Em sétimo lugar, o PLS, ao inserir novo § 1º no art. 48-A da LRF, para determinar a prestação de referências sobre a execução dos contratos na divulgação de informações, em meios eletrônicos de acesso público, sobre a execução orçamentária, desconsidera o fato de que essas referências deveriam constar do sistema de compras eletrônicas do respectivo ente da Federação por se relacionarem ao controle da execução contratual, e não ao controle financeiro da despesa.

Em oitavo lugar, o PLS, ao adicionar novo § 2º no art. 48-A da LRF, a fim de estabelecer que a CGU produzirá quadros comparativos sobre os custos das aquisições federais, invade competência privativa do Presidente da República, de dispor por decreto sobre as competências de seus órgãos quando não há geração de despesa. É de se levar em conta, no entanto, que a base de dados do Portal da Transferência do governo federal permite a elaboração desses comparativos por qualquer interessado.





Finalmente, em nono lugar, o PLS, ao incluir novos §§ 1º e 2º no art. 73-A da LRF, para ordenar a análise prioritária, pelo Ministério Público e pelos Tribunais de Contas, das denúncias por descumprimento das exigências de publicação de relatórios fiscais, pode ocasionar o atraso na apuração de crimes que acarretem danos ao erário ou enriquecimento ilícito dos gestores públicos. Isto é, o PLS cria um incentivo para que os maus gestores publiquem os relatórios para despistar a apuração dos seus atos ilícitos.

Embora concordemos com as ideias principais do Substitutivo do Senador Fernando Bezerra Coelho, buscamos aperfeiçoá-lo pontualmente, sobretudo à luz das informações trazidas pela CGU. Para tanto, propomos sete alterações em seu conteúdo, sendo quatro ajustes de redação e três de mérito. As três primeiras alterações de redação dizem respeito à modificação do *caput* dos arts. 48-A, 73-B e 73-C, respectivamente, exclusivamente no tocante à mudança do termo “parágrafo único do art. 48” para “§ 1º do art. 48”, pois, a partir da vigência da LCP nº 156, de 28 de dezembro 2016, o parágrafo único do art. 48 da LRF foi transformado em § 1º. A quarta alteração se refere à alteração do termo “os dispositivos referidos no *caput* deste artigo” para “o art. 48-A” no parágrafo único do art. 73-B, visto que o PLS em exame não altera o art. 48 da LRF.

O primeiro ajuste de mérito tem a ver com a inclusão do termo “se for o caso” após o termo “lançados” na alínea *a* e a supressão dos termos “recolhidos” na alínea *a* e “recolhimento” nas alíneas *c* e *d*, bem como com a mudança do termo “beneficiários de renúncia de receita” para “finalidades e tipos de renúncia de receita” na alínea *e*, todas do inciso II do art. 48-A da LRF. O lançamento é uma etapa da receita orçamentária de natureza tributária, de acordo com o Código Tributário Nacional. Essa etapa se situa no contexto de constituição do crédito tributário.

A etapa da arrecadação de receitas corresponde à entrega de recursos pelos contribuintes para a quitação de seus débitos com o Poder Público, por meio de agentes arrecadadores autorizados, como os bancos. Já a etapa do recolhimento de receitas equivale à transferência dos recursos recebidos pelos agentes arrecadadores autorizados à conta específica do



tesouro do ente da Federação. O montante de receitas públicas arrecadadas, via de regra, é igual ao volume de recursos recolhidos aos cofres públicos. A depender do acordo entre o banco e o fisco, o recolhimento pode ocorrer após alguns dias da arrecadação, ainda que esta tenha ocorrido no último dia do mês.

Essas duas informações combinadas com o informe dos agentes arrecadadores, salvo melhor juízo, não são relevantes à transparência fiscal. A propósito, a apuração da receita corrente líquida, utilizada em diversos momentos no RGF, e a apuração das receitas realizadas no RREO se utilizam do conceito de receitas arrecadadas no período de referência, e não de receitas recolhidas. Por sua vez, a divulgação dos beneficiários das renúncias pode conflitar com os sigilos bancário e tributário. O PLP nº 41, de 2019, de minha autoria, enfrenta satisfatoriamente esses pontos para as pessoas jurídicas e deixa aberta a possibilidade de também atingir as pessoas físicas no futuro, a depender do sucesso da política de avaliação dos benefícios creditícios, financeiros e tributários concedidos às pessoas jurídicas.

O segundo ajuste de mérito trata da inclusão na alínea *b* do inciso I do art. 48-A da LRF da exigência de divulgação dos números das notas fiscais eletrônicas nas aquisições governamentais. Essa divulgação amplia favoravelmente a transparência, dado o rol de informações contido nos documentos fiscais em questão, cujas emissões constituem obrigação tributária acessória dos contribuintes.

Por fim, o terceiro ajuste de mérito inclui na alínea *d* do inciso I do art. 48-A da LRF a determinação de que a divulgação do nome do beneficiário do pagamento da despesa pública não poderá prejudicar os direitos e garantias individuais constitucionalmente estabelecidos. Essa redação incorpora, entre outros, os direitos constitucionais à intimidade e à vida privada.



### III – VOTO

Ante o exposto, apresentamos voto favorável ao Projeto de Lei do Senado nº 570, de 2015 – Complementar, na forma 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.** Para os fins a que se refere o inciso II do § 1º do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

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, quantidades e o número da nota fiscal eletrônica correspondente;

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, sem prejuízo dos direitos e garantias individuais constitucionalmente estabelecidos;

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 se for o caso e arrecadados, inclusive referentes a recursos extraordinários;

b) à classificação orçamentária;

c) à entidade ou órgão responsável por sua arrecadação;

d) ao mês de previsão, lançamento e arrecadação;

e) aos valores, finalidades e tipos de renúncia de receita; e

f) aos valores inscritos, cobrados e recebidos de dívida ativa, quando for o caso.” (NR)

“**Art. 73-B.** Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do § 1º do art. 48 e do art. 48-A:

.....



*Parágrafo único.* Os prazos estabelecidos neste artigo serão contados a partir da data de publicação da lei complementar que alterou o art. 48-A.” (NR)

“**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 § 1º do art. 48 e no art. 48-A sujeita o ente à sanção prevista no inciso I do § 3º do art. 23:

*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

