



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Departamento de Administração
Curso de Graduação em Administração a distância

GERALDO PIETRAGALLA FILHO

**PROCESSOS DE ACCOUNTABILITY NO SETOR PÚBLICO:
O PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO DO
DISTRITO FEDERAL**

Brasília – DF
2010

GERALDO PIETRAGALLA FILHO

**PROCESSOS DE ACCOUNTABILITY NO SETOR PÚBLICO:
O PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO DO
DISTRITO FEDERAL**

Monografia apresentada à Universidade de
Brasília (UnB) como requisito parcial para
obtenção do grau de Bacharel em
Administração.

Professor Co-orientador: Prof. MSc. André Luiz Arantes
Professor Orientador: Prof. Dr. Eduardo Raupp de Vargas

Brasília – DF
2010

Filho, Geraldo Pietragalla.

Processos de Accountability no Setor Público: O Portal da
Transparência do Governo do Distrito Federal/Geraldo Pietragalla
Filho. – Brasília, 2010.

97 f.: il.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília,
Departamento de Administração - EaD, 2010.

Co-orientador: Prof. MSc. André Luiz Arantes

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Raupp de Vargas

1. Accountability no Setor Público. 2. Portais de Transparência.
3. Tecnologias da Informação e Comunicação. I. Título.

GERALDO PIETRAGALLA FILHO

**PROCESSOS DE ACCOUNTABILITY NO SETOR PÚBLICO:
O PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO DO
DISTRITO FEDERAL**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do
Curso de Administração da Universidade de Brasília do aluno

Geraldo Pietragalla Filho

Prof. Dr. Eduardo Raupp de Vargas
Professor-Orientador

Prof. MSc. André Luiz Arantes
Professor-Co-Orientador

Prof. Dr. Eduardo Raupp de Vargas
Professor-Examinador

Prof. MSc. André Luiz Arantes
Professor-Examinador

Brasília, 04 de dezembro de 2010.

À memória de meus antepassados.

AGRADECIMENTOS

Ao Divino Geômetra, fonte fecunda de Luz, de Felicidade e de Virtude. À minha esposa, aos meus filhos e ao JL, minha maior alegria. A todos aqueles que, ao longo destes nove semestres, se empenharam de forma incansável para o êxito do curso. À Secretaria de Fazenda do Governo do Distrito Federal, em especial à Diretoria de Contabilidade, que viabilizaram o presente trabalho.

“Se queremos que tudo fique como está é
preciso que tudo mude.”

Tancredo Falconéri em “O Leopardo”.

RESUMO

Procurou-se neste trabalho verificar a correta utilização dos conceitos de accountability e transparência nos portais do governo brasileiro. Confrontou-se a visão acadêmica desses conceitos com aqueles aplicados no dia a dia pelos gestores para, a partir daí, verificar se o Portal de Transparência da Secretaria de Fazenda do Governo do Distrito Federal está cumprindo seu papel como instrumento de accountability e veiculando as informações de forma transparente. O trabalho, realizado na forma de um estudo de caso, fez uso de entrevistas semiestruturadas realizadas *in vivo* e estruturada *in vitro*. Constatou-se que na prática existe uma sobreposição dos conceitos de accountability e transparência, ou seja, o dever de prestar contas (accountability) é visto como transparência, e esta toma a forma de um objetivo a ser alcançado a médio prazo por meio de um projeto chamado Linguagem Popular. Em razão das dificuldades técnicas encontradas pelos gestores do portal na área de tecnologia da informação (TI), tanto o módulo Linguagem Popular quanto as iniciativas visando ampliar a quantidade de acessos ao portal, inclusive por pessoas portadoras de necessidades especiais, ainda não possuem prazo para implantação.

Palavras-chave: Accountability. Transparência. Portais de Governo. Inclusão Digital.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Possibilidades de uso das TIC

Quadro 2 - Situações relevantes para diferentes métodos de pesquisa

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACL - Audit Command Language

AP – Administração Pública

DF – Distrito Federal

GDF – Governo do Distrito Federal

GGPT – Grupo Gestor do Portal de Transparência

SEFAZ – Secretaria da Fazenda

SGBD – Sistema Gerenciador de Banco de Dados

SI – Sistemas de Informação

TI - Tecnologia da Informação

TIC – Tecnologia da Informação e Comunicação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 Contextualização	12
1.2 Formulação do problema	13
1.3 Objetivo Geral.....	13
1.4 Objetivos Específicos.....	13
1.5 Justificativa	14
2 REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1 Necessidade de reforma na Administração Pública e as bases legais e materiais para o exercício da accountability	16
2.2 O significado e as implicações da accountability	17
2.3 As Tecnologias da Informação e Comunicação e o e-governo	19
2.4 Os Portais de Transparência.....	23
2.5 O processo de inclusão digital	24
3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA.....	26
3.1 Caracterização da organização	28
3.2 Participantes do estudo	29
3.3 Caracterização dos instrumentos de pesquisa	29
3.4 Características de um estudo de caso.....	29
3.5 Limitações do estudo de caso	31
3.6 Projeto de estudo de caso	31
3.6.1 Questão do estudo	32
3.6.2 Proposição do estudo.....	32
3.6.3 Unidade de análise.....	32
3.6.4 A lógica que une os dados às proposições e os critérios para interpretar as constatações	32
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	33
4.1 Accountability e transparência	33
4.2 Bases legais e materiais para o exercício da accountability	34
4.3 Histórico do portal	34
4.4 Objetivos do portal	34
4.5 Características do portal	35
4.6 Acessos e acessibilidade	35
4.7 Disponibilização das informações.....	36
4.8 Problemas existentes na manutenção do portal	36
4.9 A questão da inclusão digital e da educação fiscal	36
4.10 A qualidade do Portal da Transparência do GDF	37

5 CONCLUSÕES	38
6 REFERÊNCIAS.....	40
APÊNDICE A – Organograma da SEFAZ DF	44
ANEXO A – Roteiro de entrevista com o gestor do Portal	45
ANEXO B – Roteiro de entrevista com o administrador do Portal	47
ANEXO C - LEI COMPLEMENTAR Nº 131, DE 27 DE MAIO DE 2009	50
ANEXO D - LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000	52
ANEXO E – PARÂMETROS DE TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA	88
ANEXO F – MEMBROS DO COMITÊ DE TRANSPARÊNCIA	91

1 INTRODUÇÃO

Prestar contas à sociedade de forma regular e transparente e criar mecanismos de punição àqueles servidores públicos que fazem uso indevido das estruturas de governo são pressupostos de um regime efetivamente democrático.

É fácil constatar que, no Brasil, o tema accountability vem recebendo há alguns anos a atenção do meio acadêmico. Entretanto, no que se refere aos vários níveis de governo, essa temática não vem merecendo a publicidade necessária.

Em face dessa constatação, procurou-se trazer para discussão o nível de compreensão dos mecanismos de accountability pelo setor público e sua expressão por meio dos Portais de Transparência.

1.1 Contextualização

Observa-se nas últimas décadas o uso crescente dos computadores pessoais e da rede mundial de computadores, esta última impulsionada pela melhora na qualidade e pela redução dos preços nos serviços de telefonia. Essa combinação vem alterando comportamentos secularmente aceitos.

Os direitos autorais e intelectuais tendem a se reduzir; as redes sociais são utilizadas para expor a privacidade das pessoas, muitas vezes, de forma autoconsentida, e todo tipo de pessoa, com os mais diversos interesses, convive no ciberespaço. Estamos, portanto, diante de estruturas tecnológicas e sociais que podem ser utilizadas pelos governos para a prestação de serviços e para o exercício do dever de prestar contas de suas gestões aos cidadãos, e, em última instância, para a consolidação da democracia.

Os Portais de Transparência, nos vários níveis de governo, apontam exatamente na direção do exercício da accountability de forma direta e transparente. Sobre o tema accountability e o Portal de Transparência do Governo do Distrito Federal (GDF), nos debruçaremos ao longo deste trabalho.

1.2 Formulação do problema

O Portal de Transparência da Secretaria de Fazenda do Governo do Distrito Federal está cumprindo seu papel como instrumento de accountability?

Essa questão se torna relevante em função do anseio popular de tornar o Brasil um país menos corrupto, com maior transparência nas contas governamentais e melhor aproveitamento do dinheiro público.

1.3 Objetivo Geral

São enormes os interesses sociais envolvidos no acompanhamento das atividades estatais, sejam estas geradoras de receitas ou de despesas. Acrescente-se a estes aqueles concernentes à detecção, à investigação, ao acompanhamento e à prevenção de fraudes.

O objetivo do trabalho é analisar a aderência do Portal de Transparência do GDF aos conceitos de accountability e transparência, discutir as dificuldades técnicas e legais encontradas pelo gestor na manutenção e aprimoramento do Portal e obter uma visão geral dos recursos de Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) utilizados no sítio. O estudo buscou examinar o relacionamento entre quatro aspectos, a saber:

- a) accountability;
- b) transparência;
- c) utilização de Tecnologias da Informação e Comunicação;
- d) aspectos legais e administrativos.

1.4 Objetivos Específicos

Os objetivos específicos visam aos seguintes aspectos:

- a) identificar os objetivos a serem alcançados pelo Portal;
- b) identificar a compreensão dos gestores em relação aos conceitos de accountability e transparência;
- c) identificar o grau de satisfação dos gestores com as estruturas de TIC;

- d) identificar o interesse dos cidadãos pelo Portal;
- e) identificar procedimentos para aumentar os acessos ao Portal.

1.5 Justificativa

Pretende-se com o presente trabalho obter uma visão sobre a utilização dos procedimentos de accountability e sua divulgação de forma pública e didática (transparência). Os pressupostos são de que o uso correto dos processos de accountability e a publicidade de seus resultados gerem uma melhor aplicação dos recursos públicos, com a consequente melhoria dos serviços prestados à população. Na era da informação, tais feitos só são possíveis por meio do uso intensivo e generalizado das TIC:

A sociedade da informação pressupõe a disseminação da informação acerca da gestão administrativa para a coletividade como um atributo necessário para a transparência governamental, de modo que a população possua as mínimas condições de fiscalizar se a equidade, o bem-estar coletivo e a probidade administrativa estão sendo respeitados (BANDEIRA, 2005a).

É urgente, portanto, a busca dos pressupostos apontados, uma vez que em nosso país “[...] ainda são incipientes as iniciativas dos administradores públicos em veicular as informações concernentes à aplicação do orçamento público e ao andamento das políticas públicas” (Ibid.).

É notória a vocação de alguns governos sul-americanos em tentar controlar a informação através do poder estatal. Nesse sentido, acreditamos que a utilização das TIC é capaz de promover uma redistribuição de poder, alavancando, dessa forma, ações de controle e intervenção sociais:

A existência de atores sociais articulados no sentido de arguir e contra-argumentar determinadas políticas públicas que tencionem o cerceamento e o controle do acesso à informação referente à gestão pública é de fundamental importância para a accountability no mundo contemporâneo (BANDEIRA, 2005b).

Ainda em relação às TIC, recorreu-se a documento do SERPRO (Serviço Federal de Processamento de Dados) que preconiza:

O entendimento das TIC como ferramentas importantes para o controle e acompanhamento dos atos de governo, dando visibilidade e transparência à gestão pública e proporcionando espaços de acesso ao cidadão para que participe ativamente da vida pública do país, são a base dos processos de governo eletrônico. Todavia,

dispor a tecnologia, utilizar o que existe de mais sofisticado e inovador, por si só, não atende ao requisito de prestação de contas dos atos públicos, almejada pela sociedade. É preciso que haja uma mudança de cultura, de mentalidade que tenha na tecnologia um meio, uma ferramenta capaz de tornar concreto o desejo, a vontade política de dar transparência aos atos do estado, ao controle de atos ilícitos e que veja o cidadão como um aliado, parte do processo de governança (2005, p.1).

Em relação à publicidade e à transparência das informações obtidas por meio dos processos de accountability, vale destacar que:

Transparência é o princípio mais visceralmente relacionado ao caráter público dos recursos em questão. Posto de forma simples, a transparência visa possibilitar que qualquer cidadão (na qualidade de contribuintes ou fornecedores, em última instância dos recursos públicos) possa, a qualquer tempo e mediante fácil acesso, saber o que está sendo feito dos recursos públicos tanto por parte dos órgãos gestores quanto por parte dos órgãos finalísticos que os empregam no provimento dos serviços. A transparência é, nesse sentido, um direito republicano (Bresser-Pereira, 2003). Além das formas usuais de controle interno (no âmbito dos poderes executivos) e externo (pelos parlamentos), a promoção da transparência envolve usualmente formas de controle social dentre as quais a publicidade de atos e fatos e a participação (MARTINS, 2002, p. 10).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Pretende-se na construção do referencial obter uma visão daquelas questões teóricas que sirvam de suporte à monografia.

2.1 Necessidade de reforma na Administração Pública e as bases legais e materiais para o exercício da accountability

Quando se enfoca a utilização das TIC visando ao aumento e à publicidade dos processos de accountability e de transparência, o primeiro ponto a ser destacado remete à importância de uma reforma da administração pública (AP) voltada às necessidades da sociedade. Silva (2002, p.115) considera o controle social como o principal alicerce para o controle da administração pública. Outro aspecto do problema diz respeito ao fato de a sociedade estar ou não preparada para exercer tal controle, uma vez que ainda são poucos os recursos disponíveis e a população é, em regra, despreparada e desinteressada.

Em que pese a conotação de comando, de domínio, que a palavra controle possui, não se deve esquecer de que ela faz parte das funções básicas da administração, conforme definidas por Fayol. O controle social é aqui entendido como a possibilidade de atuação de grupos sociais por meio de qualquer uma das vias da participação democrática, aplicáveis ao controle das ações do Estado e dos gestores públicos (Ibid., p.118).

É importante lembrar que a reforma administrativa ocorrida em 1995, durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), trouxe à luz a necessidade do controle social em um cenário de administração pública gerencial:

Os controles sociais são essenciais na Administração Pública gerencial na medida em que compensam a redução do controle legal de procedimentos e complementam o controle de resultados. (BRESSER PEREIRA, 1998 apud SILVA 2002, p. 123).

Uma questão importantíssima a ser trazida diz respeito às bases legais e materiais para o exercício do controle de órgãos públicos por agentes sociais e estatais. Silva (2007, pp. 34 e 35), ao discutir o marco legal e a informatização no âmbito da Controladoria Geral da União (CGU), aponta um descompasso entre as práticas de auditoria de receitas e de auditoria de despesas. O elevado desempenho da primeira, representada pela Receita Federal do Brasil, em comparação com a segunda, exercida

pela CGU, é debitado a questões legais e materiais.

Responsabilizar o gestor público é visto como algo necessário e fundamental para o sucesso do controle na aplicação do dinheiro público. O dado discrepante fica por conta de, apesar da importância dada à responsabilização do gestor público, desconsiderar-se a necessidade de elevar o rigor na obrigação deste último em prestar contas, aumentando a responsabilidade individual e institucional.

Apesar de previsto na legislação brasileira, o ato de controlar a atuação dos gestores públicos é muito complicado na prática, uma vez que recai sempre sobre o agente fiscalizador a tarefa de levantar as informações e comprovar aquilo que muitas vezes é evidente: a falta de responsabilidade do agente público.

Comparando-se, por exemplo, a posição da Controladoria Geral da União frente à Secretária da Receita Federal (SRF), o contribuinte (aquele que paga os impostos) é responsável por fazer prova frente ao órgão arrecadador de que suas obrigações junto ao fisco estão quitadas.

Resta evidente a necessidade de alterações no marco legal e na utilização de recursos tecnológicos modernos nos órgãos responsáveis pelo controle dos gastos públicos. Há que se reformar as atividades de auditoria de despesa pública na sociedade, construindo e reformulando conceitos, especialmente quanto à responsabilização do gestor público. No caso da SRF, é notório que todo o aparato tecnológico utilizado produz ótimos resultados, porque estes estão amparados por uma legislação que transfere ao contribuinte toda a responsabilidade, liberando acesso a sistemas e dados e fornecendo meios efetivos de responsabilização e punição.

2.2 O significado e as implicações da accountability

Pari passu ao controle social, há que se implementar um processo de responsabilização dos gestores públicos em conformidade com nosso contexto social. Está-se, então, diante do conceito de *accountability*. Em recente estudo, dois autores empreenderam uma busca sobre o significado do termo *accountability* em português. Segundo Pinho e Sacramento (2009, p. 1347), a partir de uma pesquisa em dicionários da Língua Inglesa, e posterior cotejo com dicionários Inglês-Português, constatou-se que a ideia contida na palavra *accountability* traz, de forma implícita, a responsabilização pessoal pelos atos praticados e, de forma explícita, a imediata prestação de contas.

Pode-se identificar três questões necessárias à eficácia do processo de

accountability:

[...] informação, justificação e punição. Nessa concepção, as duas primeiras questões — informação e justificação — remetem-nos ao que o autor denomina de *answerability*, isto é, a obrigação dos detentores de mandatos públicos informarem, explicarem e responderem pelos seus atos. A última — punição — diz respeito à capacidade de enforcement, ou seja, a capacidade das agências de impor sanções e perda de poder para aqueles que violarem os deveres públicos. Consta-se, mais uma vez, que a *accountability* implica em mais do que geração de dados e interação de argumentos, visto que inclui, também, a possibilidade de punir comportamento inadequado. Ainda de acordo com esse autor, exercícios de *accountability* que expõem delitos sem a imposição de penalidades aparecerão como fracas e diminuídas formas de *accountability* (SCHEDLER, 1999 apud PINHO e SACRAMENTO, 2009, p. 1349).

O'Donnell (1998 apud PINHO e SACRAMENTO, 2002, p. 1350) divide o processo de *accountability* em duas dimensões. A vertical, que corresponde às ações individuais e/ou coletivas realizadas em relação aos detentores do poder público, e a horizontal, que compreende as ações realizadas por agências estatais detentoras de poder de supervisionar e punir. A primeira ocorre entre níveis desiguais, de baixo para cima, na vertical. A segunda entre entes situados no mesmo nível, portanto na horizontal.

Em outra visão do processo de *accountability*:

O controle do eleitor sobre os agentes eleitos e destes sobre a burocracia é considerado como *accountability*. Já o controle exercido entre os poderes executivo e legislativo, em que não há hierarquia, é considerado como trocas horizontais inerentes aos freios e contrapesos ("checks and balances") entre os poderes (MORENO, CRISP e SHUGART, 2003 apud ALVES, 2009, p. 5).

Mainwaring (2003 apud ALVES, 2009, p. 7) divide *accountability* entre intra-estatal e eleitoral. A diferença entre ambas está na ausência da conotação de hierarquia e independência e na distinção entre agentes e natureza da relação. A *accountability* intra-estatal diz respeito à relação entre *accountability* e poder de sanção.

Cabe ressaltar, por fim, que controle e *accountability* não são sinônimos, sendo o primeiro um dos componentes do segundo, embora, num regime democrático, sejam indissociavelmente ligados, porque não há efetivação da *accountability* sem instrumentos institucionais de controle (ABRUCIO e SÁ, 2006 apud ALVES, 2009, p. 9).

Pode-se afirmar, sem receio, que a efetividade do processo de *accountability* é função de sua publicidade e clareza. Pela primeira, entende-se o caráter público do processo e, pela segunda, a necessidade de as informações serem inteligíveis e didáticas. A via do governo eletrônico (*e-gov*) é certamente uma das maneiras para a consecução desses objetivos. Entenda-se por governo eletrônico a oferta de serviços

públicos à sociedade por meio do uso de ferramentas de tecnologia de informação e comunicação (TIC). Diante desse contexto, surge então a questão: é possível em um país - com grande diversidade econômica - a utilização desse recurso em um universo de mais de 5500 municípios?

2.3 As Tecnologias da Informação e Comunicação e o e-governo

Oliveira (2006), em trabalho sobre o uso de sistemas de informação em prefeituras do RS, traça um panorama da administração pública após o advento das tecnologias de informação e comunicação. Para o autor, as deficiências - do Estado fazem surgir na sociedade movimentos que buscam cobrar dos governantes uma maior eficiência nos serviços públicos.

Paralelamente, surgem questões de accountability e transparência com o objetivo de permitir à sociedade um maior controle e fiscalização da administração pública. Diante dessas demandas, torna-se evidente o potencial das TIC no suporte aos serviços públicos, seja através da automação e informatização de processos, seja por meio de uma eficiente gestão das informações (ibid. p. 1).

Colocar em prática esse novo modelo de administração pública depende, entretanto, de alguns pressupostos:

[...] para chegar ao estágio mais avançado de Governo Eletrônico com a utilização intensiva da Internet e outros meios de acesso direto, a AP deve inicialmente voltar-se para o suprimento de recursos da TIC para seus processos internos, com SI que atendam aos diversos órgãos, preferencialmente integrados, compondo a base essencial para a Gestão da Informação e para a implantação desta nova forma de relacionamento com a sociedade. (OLIVEIRA, 2006, p.2).

Adicionalmente:

O grande desafio não está no desenvolvimento de transações baseadas na Internet para permitir a interação entre Governo e cidadão, mas reorganizar e reestruturar os arranjos institucionais onde as transações ou operações serão conduzidas e executadas (FOUNTAIN, 2001 apud OLIVEIRA, 2006, p. 2).

Além de democratizar o processo de administração pública, o uso das TIC é capaz de promover a redistribuição de poder, funções e controle nos órgãos públicos, permitindo sua alocação onde se mostrem mais produtivos (CASTELLS, 1999 apud OLIVEIRA, 2006, p. 4).

As possibilidades de uso das TIC no governo eletrônico estão mostradas no quadro a seguir:

Atendimento ao Cidadão	Desenvolvimento de novas formas de relacionamento com o cidadão, nas quais o Estado oferece serviços de forma eficaz e eficiente, independentemente das variáveis de tempo e espaço.
Gestão Interna	Objetiva a análise dos processos internos na busca da inserção, integração e compartilhamento das TIC em diferentes serviços. Busca-se, dessa forma, a gestão da informação nos órgãos públicos e, conseqüentemente, a informatização e automação de processos e procedimentos internos.
Desenvolvimento e Fortalecimento da Democracia	Constituem-se de mecanismos que, a partir do uso intensivo das TIC, permitem à sociedade e aos cidadãos um papel mais efetivo no controle e na participação na administração pública.

Quadro 1 - Possibilidades de uso das TIC (adaptado de Oliveira, 2006)

No governo eletrônico, distinguem-se três categorias de agentes: os cidadãos ou as organizações e associações, o setor privado, via agentes econômicos individuais ou corporativos, e o Estado, por meio de funcionários e órgãos públicos em todas as esferas e poderes (OLIVEIRA, 2006, p. 7).

Chahin *et al* (2004 apud OLIVEIRA, 2006, pp. 7 e 8) distinguem 4 tipos de relações entre os agentes citados, conforme abaixo:

- a) government to citizen (G2C) - Governo para os Cidadãos e a relação inversa (C2G). Voltada para iniciativas do Estado destinadas a gerar produtos e serviços para os cidadãos, tais como informações e transações que permitem a interação do cidadão com o governo. Ex.: notificação, declaração e pagamento de imposto de renda; serviços de vagas para emprego; pedidos e entregas de declarações sociais; concessão de documentos pessoais; registro policial; registro de veículos; etc.
- b) government to business (G2B) - Governo para negócios e a relação inversa (B2G). Contempla a relação das empresas com o Estado por meio da troca de informações e da disponibilização de transações que permitem o acesso a serviços. Ex.: pagamento de benefícios sociais; arrecadação e notificação de impostos; abertura de empresas; declarações, alvarás e licenças; participação em licitações e pregões; gestão fiscal; etc.
- c) government to employed (G2E) - Governo para os funcionários ou servidores públicos e a relação inversa (E2G). Contempla os recursos humanos do governo nas iniciativas de e-gov. O desenvolvimento profissional e o atendimento geral das demandas dos funcionários públicos originaram a disponibilização de produtos e serviços que viessem ao encontro dos empregados do Estado. Essa linha de serviços concentra-se na capacitação e formação dos servidores públicos, na difusão de regulamentos, benefícios e informações gerais para os empregados, na gestão dos trabalhos internos, nas oportunidades de empregos, na legislação, nas informações de interesse do servidor (contracheque, aposentadoria, perícia médica), etc.
- d) government to government (G2G) - Relação inter e intragovernos; acontece entre os poderes executivo, legislativo e judiciário nas esferas federal, estadual e municipal. Destinada a atender as crescentes e dinâmicas necessidades de coordenação e integração entre diversas instituições públicas. Ex.: troca de informações e serviços eletrônicos através de bases de dados compartilhadas; disponibilidade de processos transacionais entre os órgãos; formulação e análise de orçamentos e atividades financeiras de forma conjunta; compras governamentais centralizadas; almoxarifados; gestão patrimonial; planejamento conjunto de atividades, metas, parâmetros, etc.

Diante do exposto, pode-se inferir que, do vasto conjunto de recursos tecnológicos hoje disponíveis, a Internet é o mais difundido e capaz de responder, de forma simples e barata, às necessidades do governo eletrônico e do controle social:

Com a utilização das TIC o direito ao controle social do governo pode ser promovido pela possibilidade de facilitar o acesso à

informação, principalmente, com a utilização da Internet. A Internet constitui um meio rápido, custo relativamente baixo e de fácil utilização que potencializa a promoção deste direito. (RIBEIRO, 2009, p. 1).

Diretamente vinculada ao tema, e condição *sine qua non* a implantação do controle social e do governo eletrônico por meio das ferramentas disponibilizadas pelas tecnologias da informação e comunicação, está a questão da inclusão digital. Em que pese não ser objeto deste trabalho, cabe aqui um breve comentário a respeito. São inúmeras as tentativas de caráter governamental e não governamental no sentido de promover a inclusão digital dos estratos mais baixos da sociedade brasileira. O que se observa, no entanto, é a existência, após a conclusão dos cursos de informática ministrados por essas instituições, de um grande número de “analfabetos digitais funcionais”. Pessoas reduzidas a essa condição pela falta de acesso a computadores em suas residências ou locais de trabalho.

Finalmente, há que se homologar a efetividade do uso das TIC nos processos de controle. Esse objetivo é alcançado por meio de práticas de auditoria de tecnologia da informação no âmbito dos órgãos responsáveis pelo controle dos órgãos públicos.

Conforme Rocha *et al.* (2007, pp. 62 e 63), os processos de auditoria podem ser classificados como:

- e) auditoria de dados: ações de controle cujo objeto é uma base de dados a ser examinada com o auxílio de um software de análise de dados como, por exemplo, o *Audit Command Language* (ACL), utilizando-se critérios estabelecidos em função da informação presente na base de dados;
- f) auditoria de tecnologia: ações de controle cujo objeto é a infraestrutura tecnológica (ex. sistema operacional, rede, etc.), exigindo conhecimento técnico aprofundado na área;
- g) auditoria de gestão de TI: ações de controle cujo objeto é a própria Gestão da TI, envolvendo análise das atividades de planejamento, execução e controle dos processos de TI na Unidade examinada;
- h) auditoria de segurança: ações de controle cujo objeto é o aspecto de segurança dos processos e sistemas da Unidade examinada;
- i) auditoria de licitações e contratos: ações de controle envolvendo análise de licitações ou contratos cujo objeto são bens e serviços de TI;
- j) auditoria de aplicativos: ações de controle envolvendo a análise de software tanto

do ponto de vista operacional quanto do ponto de vista legal.

Face à complexidade e às exigências necessárias à implantação de tais sistemas de auditoria, é possível que a maioria dos órgãos públicos que venha a adotar o uso das TIC no controle de suas atividades venha a ter alguma dificuldade na realização desses procedimentos.

2.4 Os Portais de Transparência

O escopo dos portais de transparência está detalhado no sítio do Instituto Brasileiro de Altos Estudos de Direito Público, transcrito abaixo:

Com o advento da Lei Complementar nº 131/2009, o art. 48 da Lei Complementar nº 101/ 2000, passou a vigorar com nova redação, de acordo com a qual 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. O desafio, está claro, consiste em interpretar o termo "incentivo" a ser assegurado. Ainda: assegura-se a transparência via 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, o que representa progresso em potencial e matéria de controle da sociedade. E a transparência implica a 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.

Além disso, foi acrescentado o art. 48-A, segundo o qual, 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. Frise-se, ainda, que houve alteração por meio do acréscimo do art. 73-A, de maneira a deixar claro 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.

A obrigatoriedade da divulgação dos dados referentes às receitas e despesas dos entes públicos encontrou nas TIC, mais especificamente no uso da Internet, seu canal adequado. Nessa direção, um grupo de especialistas em finanças e contas públicas (ANEXO F) criou um comitê cujo objetivo é o desenvolvimento de parâmetros de transparência orçamentária e métodos de avaliação, com a finalidade de criação de

índices de transparência relativos a cada ente da federação, abaixo relacionados:

- a) o Índice de Transparência dos Municípios (ITM);
- b) o Índice de Transparência dos Estados (ITE);
- c) o Índice de Transparência da União (ITU).

Os índices de transparência orçamentária foram escolhidos levando-se em consideração as pesquisas sobre parâmetros já adotados com base em metodologias existentes no Brasil e no exterior.

Da compilação dos índices dos municípios e estados resultou um “ranking” das unidades da federação com maior ou menor grau de transparência. A relação contendo a classificação dos estados e da União está disponível em http://www.indicedetransparencia.org.br/?page_id=12.

A metodologia desenvolvida pelo Comitê de Transparência e utilizada na aferição dos índices de transparência está descrita em detalhes no anexo E. No índice, são pontuados três parâmetros encontrados nos sítios de transparência: o conteúdo, a série histórica e frequência de atualização dos dados, e a usabilidade do portal. As pontuações máximas são 1650 pontos para o conteúdo, 200 pontos para a série histórica e frequência de atualização dos dados e 900 pontos para a usabilidade, totalizando 2750 pontos.

2.5 O processo de inclusão digital

De maneira análoga ao indivíduo que não sabe ler e escrever, o analfabeto, ou aquele cuja capacidade de leitura é restrita, o analfabeto funcional, também pode-se falar em analfabeto digital e analfabeto digital funcional. A diferença entre eles é que o analfabeto digital nada conhece sobre equipamentos de informática, enquanto o digital funcional consegue utilizá-los de forma extremamente limitada. Esses dois grupos compreendem o contingente dos excluídos digitais. Indivíduos nesta condição, além das dificuldades crescentes para realização de muitas atividades diárias, são incapazes de compreender a importância das TIC no contexto da sociedade atual. Há, portanto, que inclui-los na nova sociedade da informação, sob pena de aprofundarmos a exclusão social e estabelecermos um mecanismo de retroalimentação entre os dois tipos de exclusão, a digital e a social.

Silva Filho (2003) ensina que a inclusão digital apoia-se sobre o tripé formado por:

TIC, educação e renda. No conjunto das TIC, estão incluídos todo o hardware necessário – computadores, impressoras, scanners, roteadores -, as facilidades de comunicação para acesso à Internet e os vários softwares utilizados. Neste último quesito, convém lembrar que o alto preço dos sistemas operacionais, suítes de escritórios e outros, é um enorme incentivo à compra de cópias ilegais.

Em relação ao aspecto educacional, não se pode esquecer que a escola deve se transformar em agente de inclusão. A educação é um processo e a inclusão digital deve ser parte essencial desse processo:

É também imperativo que a inclusão digital esteja integrada aos conteúdos curriculares e isto requer um redesenho do projeto pedagógico e grade curricular atuais de ensino fundamental e médio. É pré-requisito considerá-lo também na formação de profissionais dos cursos de Pedagogia, Licenciaturas e similares (Ibid.).

Finalmente, o aspecto da renda é que dá sentido aos anteriores. A população de baixo poder aquisitivo não dispõe de recursos para a aquisição das TIC necessárias nem acesso a boas escolas uma vez que o ensino público brasileiro é extremamente deficiente. Formas de mitigarmos esse tipo de problema seriam:

- a) disponibilizar acesso a terminais de computadores para toda a população, por meio da instalação de quiosques em locais públicos movimentados;
- b) oferecer tarifas residenciais reduzidas para uso dos sistemas de telecomunicações;
- c) criar mecanismos de isenção fiscal, sem burocracia, para o recebimento de doações de computadores e equipamentos de infraestrutura.
- d) isentar de impostos os equipamentos mais simples, de maneira similar à que ocorre com os carros populares.
- e) reduzir os encargos trabalhistas para empresas que fornecerem treinamento gratuito em informática a seus funcionários.
- f) instalar os chamados Tele-Centros em escolas e bibliotecas públicas para toda a população.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

A Universidade possui essencialmente três funções principais: o ensino, a pesquisa e a extensão. Demo (1981) vê a pesquisa como sendo a atividade fim básica da universidade. Para o autor, se entendermos como função fundamental da academia a produção de conhecimento, então a pesquisa passa a ser a atividade-chave. É da pesquisa que nasce a inovação.

Optou-se neste trabalho pela utilização de um método qualitativo para a realização da pesquisa, mais especificamente um estudo de caso, com o propósito de verificar a compreensão e a aplicação dos conceitos de accountability e transparência ao Portal de Transparência do GDF, permitindo, dessa forma, que ele cumpra seu papel, de forma objetiva e transparente, como instrumento de prestação de contas ao cidadão.

Um ponto a favor da metodologia proposta reside no fato de que, a partir de questões amplas que vão se aclarando no decorrer da investigação, o estudo qualitativo pode ser conduzido por meio de diferentes caminhos (GODOY, 1995, p. 21).

Bryman (1989 apud SILLOS, 2009, p. 55), refletindo sobre os métodos quantitativo e qualitativo, ensina tratar-se de um equívoco diferenciá-los com base apenas na existência ou não de quantificações. Tanto a pesquisa qualitativa pode envolver quantificação de dados em suas investigações, como a quantitativa pode utilizar material qualitativo durante sua condução. A pesquisa qualitativa tem sua ênfase na perspectiva do indivíduo a ser estudado, enquanto a pesquisa quantitativa baseia-se em modelos derivados da leitura de publicações teóricas sobre determinado assunto.

Em relação ao método qualitativo, o autor (Ibid.) também expõe que a aplicação de entrevistas e o exame de documentos podem levar o pesquisador a colher dados sobre assuntos que não podem ser diretamente observados e verificada a exatidão das informações levantadas.

Dentre as três possibilidades oferecidas pelo método qualitativo, a saber: pesquisa documental, estudo de caso e pesquisa etnográfica (GODOY, 1995, p. 21), optou-se pelo estudo de caso. Segundo a autora, a característica do estudo de caso é se tratar de uma pesquisa que tem por objeto uma unidade que será analisada em profundidade (Ibid., p.25).

O estudo de caso é também:

[...] uma forma de se fazer pesquisa empírica que investiga fenômenos

contemporâneos dentro de seu contexto de vida real, em situações em que as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não estão claramente estabelecidas, onde se utiliza múltiplas fontes de evidência (Yin, 1989 apud GODOY, 1995, p. 25).

O quadro abaixo apresenta as três condições propostas por Yin (2001 apud SILLOS, 2009, p. 56) a serem consideradas na escolha do método de pesquisa. São elas: o tipo de questão colocada, o grau de controle que o pesquisador tem sobre os eventos e o grau de focalização no contemporâneo.

Método de Pesquisa	Tipos de questões de Pesquisa	Focaliza eventos contemporâneos?	Requer controle sobre eventos comportamentais?
Experimental	Como? por quê?	Sim	Sim
De levantamento	Quem? o quê? onde? quantos?.	Sim	Não
Pesquisa-ação	Como? por quê?	Sim	Sim/Não
Estudo de caso	Como? por quê?	Sim	Não

Quadro 2 - Situações relevantes para diferentes métodos de pesquisa

A partir dessa tabela, verifica-se que as questões envolvidas neste trabalho de pesquisa são do tipo “Como?” e “Por Quê?”, o foco recai sobre acontecimentos contemporâneos e que não requer do pesquisador controle sobre ocorrências comportamentais no *locus* de pesquisa, o que nos conduz a um estudo de caso.

O instrumento utilizado para a coleta de dados foi a entrevista semiestruturada, na qual o pesquisador formula perguntas a partir de um roteiro flexível estando frente a frente com o entrevistado e em um ambiente de ampla interação.

Trata-se de uma das técnicas de coleta de dados mais utilizadas em ciências sociais em virtude de sua enorme flexibilidade, da possibilidade de se identificar variáveis e suas relações, comprovar hipóteses, obter dados referentes aos mais variados aspectos da vida social e do comportamento humano, etc. (RAFAEL, 2010).

Os entrevistados não necessitam de habilidades de leitura ou escrita, o que amplia o universo de potenciais participantes. Durante as entrevistas, existe também a possibilidade de captura de informações adicionais por meio do comportamento dos entrevistados (tonalidade de voz, expressões corporais, ênfase nas respostas, etc.). Suas limitações são a falta de motivação do entrevistado para responder, a inabilidade ou incapacidade do entrevistado para responder, a influência exercida pelo aspecto pessoal do entrevistador, a influência das opiniões do entrevistador sobre as respostas do entrevistado e a possibilidade do fornecimento de respostas falsas (TANIGUTI, 2010, p.1)

Como forma de reduzir tais riscos, as entrevistas foram realizadas após definição dos itens abaixo, conforme prescrito por Rosa e Arnoldi (2006):

- a) guia de entrevistas, contendo os temas e subtemas formulados de acordo com os objetivos informativos da investigação.
- b) seleção dos entrevistados com base em quatro perguntas-critério:
 - quantos têm a informação relevante?
 - quantos são os mais acessíveis física e socialmente entre aqueles que detêm as informações?
 - quantos estão mais dispostos a informar?
 - quantos são mais capazes de comunicar a informação com precisão?

3.1 Caracterização da organização

Nome: Secretaria de Estado de Fazenda do Governo do Distrito Federal.

Endereço: SBS Quadra 2. Edifício Lino Martins Pinto, 10º andar.

Atribuições: Arrecadar os recursos provenientes dos tributos de competência do GDF, fiscalizar os contribuintes a fim de garantir que os tributos devidos sejam recolhidos, distribuir os recursos entre os diferentes órgãos públicos de acordo com o orçamento, pagar os fornecedores do Estado, contabilizar e controlar a aplicação dos recursos pelos agentes públicos.

3.2 Participantes do estudo

O estudo contou com a participação do Diretor de Contabilidade da Secretaria de Fazenda do Governo do Distrito Federal, da Gerente de Normas e Procedimentos Contábeis, gestores do portal, e de um Auditor de Controle Interno, administrador do portal.

3.3 Caracterização dos instrumentos de pesquisa

As perguntas dirigidas à equipe de gestores do Portal encontram-se no anexo A e o questionário enviado ao responsável pela administração do Portal no anexo B.

A validação das respostas dos gestores do Portal foi feita com base em critérios semântico e teórico, confrontando-se os conceitos expendidos na entrevista com a visão teórica.

3.4 Características de um estudo de caso

Algumas características dos estudos de casos na visão de vários autores foram compiladas por Sillos (2009, pp. 56 e 57), e as transcrevemos, *ipsis verbis*, em razão de sua relevância:

- a) envolve a análise intensiva de um número relativamente pequeno de situações e, às vezes, o número de casos estudados reduz-se a um. (CAMPOMAR, 1991, p.91);
- b) permite a descoberta de relações que não seriam encontradas de outra forma, sendo as análises e inferências em estudos de casos feitas por analogia de situações, respondendo às questões por quê? e como? (Ibid., p. 97);
- c) é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. (YIN, 2001, p. 32);
- d) é adequado quando questões relacionadas a 'como' ou 'por que' são aplicadas a um conjunto de eventos contemporâneos sobre os quais o investigador possui pouco ou nenhum controle, que são as características do estudo em questão. (Ibid);
- e) é útil quando o fenômeno não pode ser estudado fora de seu contexto natural e quando este não é passível de mensuração. (BONOMA, 1985, p.202);

f) pode ser usado para proporcionar uma descrição de eventos, testar teoria ou para gerar teoria. (EISENHARDT, 1989).

Yin (2005 apud TORRES, 2007, p. 83) ensina que um estudo de caso é uma investigação empírica que pesquisa um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.

Assim, um estudo de caso é visto como uma “[...] estratégia de pesquisa que compreende um método que abrange tudo – tratando da lógica de planejamento, das técnicas de coleta de dados e das abordagens específicas à análise dos mesmos.” (Ibid., p. 33). Segundo o mesmo autor, existem ao menos cinco aplicações diferentes para um estudo de caso. São elas:

- g) explicar os supostos vínculos causais em intervenções da vida real que são complexos demais para estratégias experimentais ou aquelas utilizadas em levantamentos;
- h) descrever uma intervenção e o contexto na vida real em que ela ocorre;
- i) ilustrar certos tópicos, de modo descritivo, dentro de uma avaliação;
- j) explorar situações nas quais a intervenção que está sendo avaliada não apresenta um conjunto simples e claro de resultados;
- k) meta-avaliação – estudo de um estudo de avaliação.

Após optar-se pelo estudo de caso, resta circunscrevê-lo. Vale definir se estamos diante de um caso único (sem outro caso disponível) ou de múltiplos casos, a partir dos quais seria possível a replicação do estudo (TELLIS, 1997 apud TORRES, 2007, p. 84). Para Yin (2005 apud TORRES, 2007, p. 84), o estudo de caso único está apoiado em cinco características:

- l) pode representar uma importante contribuição à base de conhecimento e à construção da teoria;
- m) representa um caso raro ou extremo;
- n) é um caso típico ou representativo;
- o) caso revelador - oportunidade de observar e analisar um fenômeno previamente inacessível à investigação científica;
- p) caso longitudinal - estudar o mesmo caso único em dois ou mais pontos diferentes no tempo.

O presente trabalho possui ao menos uma das características acima. Trata-se de um caso representativo e, portanto, de um caso único.

A escolha do método de estudo de caso pode ser justificada pela atualidade do tema e do número de variáveis envolvidas na pesquisa, as quais sugerem a utilização de diversas estratégias para o levantamento dos dados (entrevistas *in vivo*, *in vitro*, acessos a portais de transparência e de tribunais de contas) para o aprofundamento da questão (TELLIS, 1997; YIN, 2005 apud TORRES, 2007, p. 85).

3.5 Limitações do estudo de caso

Yin (2005 apud TORRES, 2007, p. 85) alerta para as limitações inerentes às pesquisas realizadas por meio de estudo de caso. Alguns autores, de forma pouco rigorosa, consideram que em um estudo de caso pode haver negligência do pesquisador na aplicação de sua sistemática, bem como a possibilidade de que este admita evidências equivocadas ou tendenciosas, a fim de influenciar o significado das conclusões. Uma segunda preocupação adviria do surgimento de possíveis generalizações a partir de um estudo de caso, uma vez que eles supostamente poderiam possuir pouca base científica.

Estudos de casos são generalizáveis para proposições teóricas, e não para populações ou universos. Bons estudos de casos são difíceis de serem feitos, pois são poucas as maneiras de testar a capacidade de um pesquisador em realizá-los (Ibid.).

3.6 Projeto de estudo de caso

Um projeto de pesquisa possui uma sequência lógica que conecta os dados empíricos ao seu referencial teórico e às suas conclusões. Ainda de acordo com Yin (Ibid., p. 86), em um projeto de pesquisa, destacam-se cinco componentes:

- a) as questões de um estudo;
- b) suas proposições, se houver;
- c) sua(s) unidade(s) de análise;
- d) a lógica que une os dados às proposições;
- e) os critérios para interpretar as constatações.

3.6.1 Questão do estudo

Conforme descrito no item 1.2, a questão do presente estudo trata de analisar se o Portal de Transparência da Secretaria de Fazenda do Governo do Distrito Federal está cumprindo, de forma transparente, seu papel como instrumento de accountability.

3.6.2 Proposição do estudo

Sendo o Portal de Transparência do GDF um instrumento de comunicação com a população do Distrito Federal, (DF) onde se incluem informações contábeis, orçamentárias e sociais, admite-se que ele disponha de recursos para demonstrar com perspicuidade a accountability do Governo do Distrito Federal, suas secretarias e órgãos.

3.6.3 Unidade de análise

Em função do pouco tempo de existência do portal (ele foi colocado no ar em 28/05/2010), a unidade de análise adotada será a Diretoria de Contabilidade da Secretaria de Fazenda do DF, gestora do portal.

As entrevistas foram realizadas com base em dois roteiros. O primeiro, voltado ao diretor de contabilidade e à gerente de normas e procedimentos contábeis, abordou os aspectos formais e gerenciais do portal (ANEXO A). O segundo, direcionado a um dos auditores de controle interno da diretoria, procurou explorar os aspectos voltados à infraestrutura de TI (ANEXO B). A entrevista semiestruturada com o diretor de contabilidade foi realizada *in vivo* e a entrevista com o responsável pela área de TI constou de questões objetivas e foi realizada *in vitro*.

3.6.4 A lógica que une os dados às proposições e os critérios para interpretar as constatações

As proposições utilizadas bem como os critérios para interpretação dos resultados estão voltados à questão do estudo, buscando-se obter uma avaliação do Portal de Transparência do GDF enquanto instrumento de accountability, capaz de prover, de forma objetiva e transparente, as informações necessárias a sociedade para o controle dos gestores públicos

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Pretende-se apresentar os achados da pesquisa organizados de acordo com os pontos destacados no referencial teórico: accountability e transparência, TIC e governo eletrônico, bases legais para o exercício da accountability, os vários aspectos relacionados aos portais de transparência e aos problemas de inclusão digital e acessibilidade.

4.1 Accountability e transparência

Percebe-se, por meio da análise das entrevistas, que, em diversos momentos, os conceitos de accountability e transparência se sobrepõem, decorrendo disso uma certa confusão entre ambos. Um dos entrevistados, integrante do grupo nomeado pelo governador do DF (Grupo Gestor do Comitê de Transparência) e encarregado da implantação do portal, lembrou que as discussões iniciais incluíram os aspectos da legalidade e da punição.

Ocorre que os aspectos legais contemplados nas discussões diziam respeito ao cumprimento do prazo para a colocação do portal no ar e não àqueles relacionados à sustentação legal do processo de accountability.

O aspecto transparência também é visto de maneira idiossincrática. Para os entrevistados ela tem duas formas: a legal, decorrente da exigência da lei e destinada a um determinado grupo de usuários do portal, e a popular, veiculada em uma linguagem mais simples (Projeto Linguagem Popular) e destinada à população em geral.

Uma vez esclarecido aos entrevistados o significado das dimensões horizontal e vertical do processo de accountability, houve consenso de que a dimensão vertical está sendo respeitada. Já em relação à dimensão horizontal (inter pares), a SEFAZ possui mecanismos para verificar a atuação dos outros órgãos. Aqui, entretanto, há que se falar em controle, um dos componentes da accountability, que, na visão dos entrevistados, não é feito de maneira satisfatória em nenhum órgão e por nenhum órgão do país. Se esse controle fosse exercido de forma rigorosa, uma quantidade enorme de problemas não ocorreria.

Seria desejável que todos os portais de transparência pudessem exercer esse controle horizontal. Infelizmente, isso hoje não ocorre de forma minimamente satisfatória, principalmente em virtude de interferências externas, oriundas de outras instâncias de

poder que interferem, por exemplo, na elaboração e na execução dos orçamentos. Por exemplo, deveriam haver processos de accountability e transparência voltados exclusivamente ao poder legislativo, uma instância de poder que interfere diretamente na área técnica responsável pela elaboração dos orçamentos.

4.2 Bases legais e materiais para o exercício da accountability

A revisão teórica realizada aponta na direção de uma reforma legal que torne mais simples e efetiva a prática da accountability. O contraponto é feito entre a Receita Federal e a Controladoria Geral da União, entre as facilidades que a primeira possui para punir frente às dificuldades enfrentadas pela segunda.

Essa visão acadêmica da questão foi levada aos gestores do portal do GDF, que não a reconheceram como necessária. Para eles, os mecanismos de punição já existentes são suficientes, estando o problema localizado na sua não aplicação ou no desrespeito às decisões neles baseadas. Uma das possíveis explicações para esta situação são as interferências de origem político-partidária.

4.3 Histórico do portal

A Secretaria de Fazenda do GDF disponibiliza dados na internet desde 2001. No início, os dados eram atualizados semestralmente, depois bimestralmente, em seguida, mensalmente, e, após a criação do portal, diariamente.

Em novembro de 2009, iniciaram-se as discussões sobre a criação do Portal de Transparência. A previsão inicial para o portal ir ao ar era o dia 21 de abril de 2010, data postergada para 28 de maio. Trata-se, portanto, de uma iniciativa muito recente.

4.4 Objetivos do portal

Com o portal, pretende-se disponibilizar à população todo um conjunto de informações que hoje só são acessíveis por meio dos órgãos de imprensa, por exemplo, quais as condições de atendimento de serviços públicos como escolas e hospitais, se houve ou não desvio de verbas públicas, se ocorreram ou não fraudes em licitações, etc. Como forma de integrar o sítio do portal a outros órgãos do governo, são disponibilizados

links para os sítios da Câmara Legislativa do DF, do Ministério Público do DF e Territórios, dos Tribunais de Contas e de Justiça do DF, da CGU e do Portal da Transparência do Governo Federal. Em contrapartida, os vários sítios de órgãos e secretarias do GDF também possuem *link* para acesso ao Portal de Transparência do GDF.

Em relação à possibilidade de participação popular na gestão do portal, a opção “Fale Conosco” oferece a possibilidade do envio de críticas, sugestões e avaliações para a Secretaria de Fazenda (SEFAZ) e suas diretorias.

4.5 Características do portal

Relacionamos a seguir alguns pontos trazidos a debate durante a realização das entrevistas com os gestores e administradores do portal.

Tecnologias utilizadas

As tecnologias de informação e comunicação mais utilizadas no sítio do Portal de Transparência são a plataforma ASP.NET, para desenvolvimento de sítios web, juntamente com a linguagem de programação C# e a biblioteca de funções Framework 3.5. O sistema gerenciador de banco de dados (SGBD) é o Oracle 11.

4.6 Acessos e acessibilidade

Foram registrados 36.869 acessos entre os dias 18/05/2010 e 27/09/2010, com uma média diária de 600 acessos. A página inicial ainda não possui um contador de acessos, mas deverá ser disponibilizado um em breve.

Para incrementar a quantidade de acessos diários, existe um projeto de disponibilização de terminais de consulta em locais públicos de grande circulação de pessoas, como os terminais rodoviários. Já o aspecto acessibilidade, qual seja, a disponibilização de terminais adequados a portadores de necessidades especiais, não foi objeto de nenhuma discussão específica no âmbito do GGPT (Grupo Gestor do Portal da Transparência). Os gestores acreditam, entretanto, que, em algum momento dos trabalhos de melhoria do portal, essa questão surgiria.

4.7 Disponibilização das informações

O portal não disponibiliza nenhuma ferramenta de busca nem o mapa do sítio. As informações são disponibilizadas em de tabelas, gráficos e menus que permitem o detalhamento das despesas e receitas. Ferramentas de ajuda são disponibilizadas por meio de manuais e de um glossário. Existe também um *link* denominado “Atos Normativos” que direciona o contribuinte para uma seção contendo atos governamentais referentes a Accountability e Transparência.

4.8 Problemas existentes na manutenção do portal

Apesar das dificuldades próprias à manutenção de um sítio que disponibiliza em detalhes uma enorme quantidade de informações, a combinação hardware-software utilizada é adequada às necessidades da SEFAZ. O grande problema encontra-se na área de desenvolvimento. Os sistemas corporativos existentes para acompanhamento e execução dos orçamentos são demasiadamente técnicos e, portanto, de pouca ou nenhuma utilidade à população.

Falta à secretaria profissionais capacitados para compreender as regras do negócio, desenvolver mecanismos dedicados à captura de informações e disponibilizá-las no portal de forma transparente e simplificada. Uma das próximas etapas a ser contemplada pelo GGPT será a implantação de um módulo denominado Linguagem Popular que, como o próprio nome diz, buscará colocar todas as informações referentes ao acompanhamento e à execução orçamentária da forma mais didática e facilitada possível.

4.9 A questão da inclusão digital e da educação fiscal

Accountability e transparência são assuntos novos na administração pública brasileira. O tema transparência tem pouco mais de dez anos e a palavra accountability, quando pronunciada, muitas vezes, o é com certa dificuldade. Tornar essas facetas da administração mais acessíveis ao público passa por dois pontos essenciais: a inclusão digital e a educação fiscal.

A questão da inclusão digital não está no horizonte do GGPT. O assunto causou

certa estranheza aos entrevistados que, aparentemente, desconheciam o significado da expressão. Já em relação à educação fiscal, existe um projeto nos mesmos moldes do programa mantido pela Receita Federal no sítio <http://leaozinho.receita.fazenda.gov.br/>, ao qual se acrescentaria o aspecto das despesas públicas.

4.10 A qualidade do Portal da Transparência do GDF

A Diretoria de Contabilidade Geral da SEFAZ tem conhecimento da colocação ocupada pelo Portal da Transparência do GDF no ranking da organização <http://www.indicedetransparencia.org.br>. Em julho de 2010, ele ocupava a 15ª colocação na classificação geral e a 14ª entre os sítios estaduais. De lá para cá, alguns dos problemas apontados, como a falta de um glossário, foram corrigidos. No quesito Usabilidade, a pontuação do portal está abaixo dos 40% da pontuação possível. No quesito Conteúdo, atinge 51,5 % da pontuação, ainda assim sem informações sobre convênios, contratos de repasses e termos de parceria, por exemplo. O melhor desempenho é obtido no item Série Histórica e Frequência de Atualização, com 60% da pontuação total.

5 CONCLUSÕES

Accountability e transparência ainda são assuntos muito recentes no cenário público brasileiro e relativamente desconhecidos. O estudo realizado com base nas informações fornecidas pelos gestores do Portal de Transparência do DF confirmou essa hipótese.

O aspecto mais relevante da análise aponta em direção aos conceitos de accountability e transparência pelas razões a seguir aduzidas:

- a) falta clareza aos gestores do Portal para diferenciar os termos accountability e transparência. A publicação das informações atualizadas diariamente no sítio da SEFAZ é vista pelos gestores como uma forma de transparência e não como prestação de contas. Aquilo que conceitualmente é entendido como transparência, ou seja, a veiculação das informações de forma simples e acessível aos cidadãos, será implantado em uma fase posterior do portal, chamada Linguagem Popular.
- b) existem deficiências nas áreas de TI e Análise e Desenvolvimento de Sistemas que dificultam a execução das demandas oriundas dos gestores. Exemplo dessa dificuldade é a elaboração da etapa chamada de Linguagem Popular.

Na classificação efetuada pelo portal www.indicedetransparencia.org.br, o sítio do DF ocupa a 15ª posição, sendo fortemente penalizado no quesito usabilidade, e atrás de estados da região Norte e Nordeste como Rondônia, Amazonas, Maranhão e Alagoas, tradicionalmente conhecidos por suas dificuldades administrativas. Uma possível razão para tal classificação pode ser encontrada nas dificuldades já apontadas da área de informática, que é em sua maioria composta de funcionários terceirizados.

Transborda também na entrevista o tema orçamento que, apesar de não fazer parte do escopo deste trabalho, merece ser mencionado, e a ausência de recursos de *check and balance*. A estrutura orçamentária brasileira, que prevê orçamentos autorizativos e não impositivos, aliada à falta de mecanismos que minimizem a interferência de outras instâncias de Poder no Executivo, dá causa a uma série de distorções e irregularidades que, apesar de conhecidas e combatidas, não podem ser evitadas. De todas as rubricas do orçamento, a única que não pode ter os recursos contingenciados é aquela referente às emendas parlamentares. Na prática, isso significa, por exemplo, que quando dois investimentos competem pela mesma verba, esta será destinada a uma emenda parlamentar para a construção de um ginásio de esportes em detrimento da compra de remédios que abasteçam as farmácias do sistema público de

saúde. A ironia de tal situação reside no fato de o legislativo, em tese o poder competente para mitigar essas interferências, ser o maior favorecido pela ausência de regras.

As questões da inclusão digital e da acessibilidade transparecem como temas pouco conhecidos e discutidos. A própria expressão “inclusão digital” não era familiar aos entrevistados. Trata-se de outro aspecto que deverá merecer uma maior atenção do Comitê Gestor do Portal de Transparência. O número de acessos ao portal ainda é pequeno (média de 600 acessos/dia) e a quase totalidade das consultas feitas pelo link “Fale Conosco” não tem relação com aspectos de *accountability*. Há, portanto, que se melhorar a quantidade e a qualidade dos acessos.

Uma última questão a ser enfrentada por todos os órgãos responsáveis pela implantação e manutenção de portais de transparência, diz respeito à busca de maneiras capazes de despertar na população o interesse pelo tema. Buscar atrair o interesse infantil com um sítio nos mesmos moldes daquele mantido pela Receita Federal é uma estratégia necessária, mas não suficiente. Adolescentes, jovens e adultos também precisam ser incluídos em programas semelhantes, como forma de assegurar o efetivo interesse do cidadão pelos processos de *accountability*.

Em síntese, estamos diante de um tema já relativamente maduro nos meios acadêmicos, mas ainda incipiente fora dele. Os Portais de Transparência nos vários níveis de governo são, seguramente, uma das formas de trazer tão importante questão ao cotidiano dos cidadãos.

6 REFERÊNCIAS

ALVES, Maria Fernanda Colaço. **Múltiplas Chibatas? Institucionalização da Política de Controle da Gestão Pública Federal 1988-2008**. 2009. Universidade de Brasília. Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação – FACE. Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGA. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10482/4382>. Acesso em 15/05/2010>. Acesso em 15/05/2010.

BANDEIRA, Aline Alves. **Informação e exercício da accountability**. In: VI CIFORM. Salvador 2005a. Disponível em: <http://www.cinform.ufba.br/vi_anais/docs/AlineAlvesBandeira.pdf>. Acesso em 06/06/2010.

-----, **O controle da informação no estado brasileiro e a accountability**. In: V ENLEPICC. Salvador 2005b. Disponível em: <<http://www.rp-bahia.com.br/biblioteca/pdf/AlineBandeira.pdf>> Acesso em 06/06/2010.

DEMO, Pedro. [Pesquisa, ensino, extensão: reflexões sobre questões de consciência social universitária](#). Brasília, DF, agosto de 1981, MEC. Disponível em: <<http://www.silviamota.com.br/direito/EMERJ/dirnotarial/textos-metenspesq.htm>>. Acesso em: 03/06/2010.

GODOY, Arilda Schmidt. **Pesquisa qualitativa – tipos fundamentais**. São Paulo. Revista de Administração de Empresas. Mai./Jun. 1995. Disponível em: <http://www.producao.ufrgs.br/arquivos/disciplinas/392_pesquisa_qualitativa_godoy2.pdf>. Acesso em 16/06/2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ALTOS ESTUDOS DE DIREITO PÚBLICO. Disponível em:<

http://www.altosestudos.com.br/ExibirNoticia.aspx?idt_conteudo=57849>.

Acesso em 20/10/2010.

MARTINS, Humberto Falcão. Gestão de recursos públicos: orientação para resultados e accountability. In: Repensando o Estado em Cabo Verde. 2002. Disponível em:

< http://hfmartins.sites.uol.com.br/Publicacoes/publi_13.pdf >

Acesso em 15/05/2010.

OLIVEIRA, João Batista Ferri de. **Governo Eletrônico: Uma Análise Quantitativa do Uso de Sistemas de Informação em Prefeituras**. In: EnANPAD 2006. 30º Encontro da ANPAD – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. 23 a 27 de setembro de 2006 – Salvador (BA) – Brasil. Disponível em:

<<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-2394.pdf>>.

Acesso em 06/06/2010.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro v.43, n.6, p.1343-1368, NOV/DEZ 2009.

Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf> >.

Acesso em 02/05/2010.

RAFAEL, Teresa. A entrevista: quês e porquês. Disponível em:

www.scribd.com/doc/42371330/aentrevista-091212202414-phpapp01. Acesso em 13/11/2010.

RIBEIRO, Manuella Maia. **Usando a internet para a promoção da transparência: os Portais da América Latina**. Disponível em:

<<http://www.polis.org.br/utilitarios/editor2.0/UserFiles/File/Usando%20a%20internet%20para%20a%20promoo%20da%20transparncia.doc>>.

Acesso em 03/05/2010.

ROCHA, André Luiz Monteiro *et al.* **Perspectivas para a auditoria de tecnologia da informação no âmbito da CGU.** Revista da CGU/Presidência da República, Controladoria-Geral da União - Ano II, nº 2, Outubro/2007. Brasília: CGU, 2007. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RevistaCgu/Arquivos/2edicao.pdf>>. Acesso em 03/06/2010.

ROSA, Maria Virgínia de Figueiredo Pereira do Couto; ARNOLDI, Marlene Aparecida Gonzales Colombo. **A Entrevista na Pesquisa Qualitativa.** Belo Horizonte. Autêntica Editora. 2006.

SERPRO, Portal do. **Governo Eletrônico como ferramenta de 'accountability'.** 2005. Disponível em: <http://www.serpro.gov.br/noticias-antigas/noticias-2005-1/20050610_09>. Acesso em 16/06/2010.

SILLOS, Valéria Lucchetti de. **Qualidade de Site de Governo Eletrônico – Estudo de Caso Sobre a Aplicação do QFD ao Site da SH/CDHU.** Disponível em: < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-01072009-121639/pt-br.php>>. Acesso em 20/10/2010.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. **Controle social: reformando a administração para a sociedade.** Revista O&S – v.9 – n.24 -Maio/Agosto – 2002. Disponível em: <<http://www.revistaoes.ufba.br/viewarticle.php?id=105>>. Acesso em 03/06/2010.

----- **As Novas Bases do Controle: Marco Legal e Informatização.** Revista da CGU/ Presidência da República, Controladoria-Geral da União - Ano II, nº 3, Dezembro/2007. Brasília: CGU, 2007. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RevistaCgu/Arquivos/3edicao.pdf>>. Acesso em 03/06/2010.

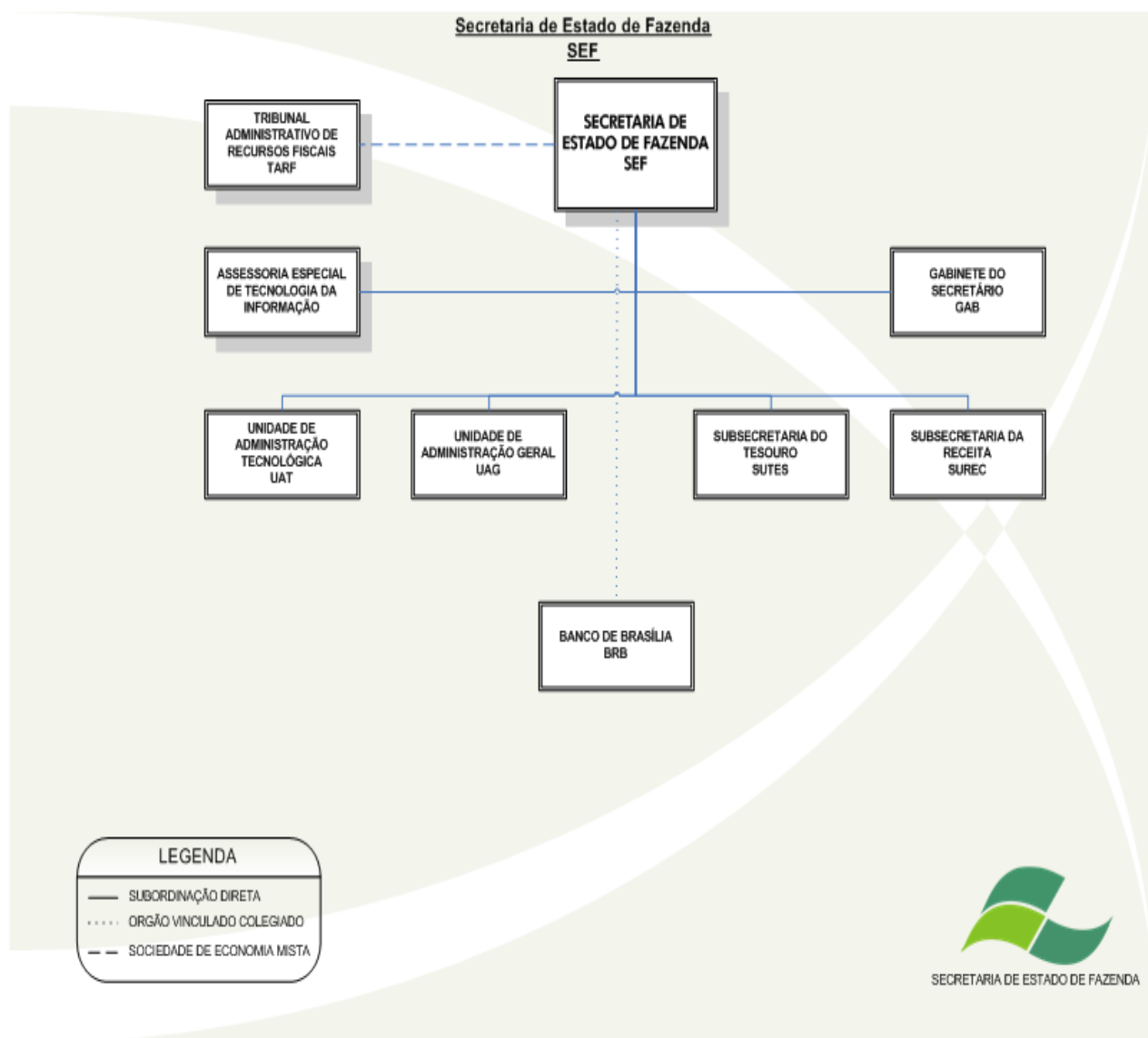
TANIGUTI, J. Hiroshi. **A entrevista.** Disponível em: <http://www.scribd.com/doc/32873448/Transparencia-A-entrevista-Metodos-de-Pesquisa-Social#>. Acesso em 13/11/2010.

TORRES, Leandro Vila. **O Sistema de Cadastro e Prestação de Contas (SICAP) Como Instrumento de Accountability em Fundações: Um Estudo com Fundações Privadas da Comarca de Ribeirão Preto**. Disponível em:

< <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96132/tde-14052007-160036/pt-br.php>>.

Acesso em 20/10/2010.

APÊNDICE A – Organograma da SEFAZ DF



ANEXO A – Roteiro de entrevista com o gestor do Portal

1. DADOS DO PORTAL PESQUISADO:

1.1. Há quanto tempo o Portal do GDF está no ar?

1.2. O Portal pode ser considerado como uma novidade para o GDF?

1.3. Quais os objetivos? O que se pretende alcançar com o Portal da Transparência?

1.4. Existe, nos sítios de outros órgãos do governo, algum link para acesso ao Portal da Transparência?

1.5. Qual ou quais os aspectos de implantação e de manutenção do portal são mais problemáticos?

1.6. Os problemas na área de TI são maiores na área de infraestrutura ou de análise/desenvolvimento?

2. ACCOUNTABILITY E TRANSPARÊNCIA

2.1. A questão da accountability foi discutida durante a fase de planejamento do Portal?

2.2. Qual a visão do gestor em relação ao aspecto transparência?

2.3. O comitê gestor do portal levou em consideração a dimensão vertical (gestor - população) e horizontal (órgão governamental - órgão governamental) do processo de accountability?

2.4. Existem falhas no controle horizontal?

2.5. Pensando-se nas duas dimensões da accountability, deveria haver uma accountability

específica do Poder Legislativo?

3. MARCOS LEGAIS

3.1. Existem, no Poder Executivo, mecanismos para amortecer a interferência de outras esferas de poder?

3.2. Faltam no Brasil leis que facilitem o trabalho do gestor público no processo de accountability?

3.3. As leis existentes preveem punições?

3.4. Podemos dizer que existe falha no sistema horizontal de prestação de contas?

4. INCLUSÃO DIGITAL E ACESSIBILIDADE

4.1. Qual a quantidade de acessos ao portal?

4.2. Quais as ideias para se aumentar a quantidade de acessos?

4.3. O comitê gestor do portal está preocupado com os portadores de necessidades especiais, mais especificamente os deficientes visuais?

4.4. Existem projetos em curso visando à inclusão digital?

ANEXO B – Roteiro de entrevista com o administrador do Portal

1. ASPECTOS TÉCNICOS

1.1 Quais as TIC utilizadas no desenvolvimento do portal?

1.2 Quais as TIC de uso mais intensivo?

1.3 Quais as TIC utilizadas ainda de modo incipiente?

1.4 Qual a quantidade de acessos ao Portal?

1.5 Existe algum projeto para modernizar e/ou ampliar a estrutura do Portal?

1.6 O Portal é atualizado com que periodicidade?

1.7 O Portal apresenta alguma prática inovadora de governo eletrônico? Explique.

1.8 O Portal apresenta facilidades de segurança, tais como acesso criptografado, assinatura segura, ou requer autenticação e identificação do cidadão?

1.9 Qual o investimento anual em TIC com o Portal?

1.10 Existem dificuldades para a implantação de projetos de e-gov por meio do Portal?

1.11 Existe algum tipo de compartilhamento de infraestrutura de TIC entre a SEFAZ e outras secretarias/outros órgãos do GDF?

1.12 Existe algum tipo de debate ou troca de experiências sobre a implantação de projetos de e-gov entre a SEFAZ e outras secretarias/outros órgãos do GDF?

1.13 Em termos de oferta de serviços do GDF na Internet, qual sua opinião sobre o nível de maturidade desses serviços?

1.14 Qual seria a contribuição do e-gov para o processo de accountability?

2. INFORMAÇÕES E SERVIÇOS DISPONIBILIZADOS AO CIDADÃO.

2.1 Existe alguma ferramenta de procura no Portal?

2.2 Existe alguma ferramenta de ajuda no Portal?

2.3 O mapa do Portal é disponibilizado?

2.4 O portal disponibiliza uma seção de atos governamentais referentes ao tema Accountability e Transparência?

2.5 A quantidade de acessos ao portal é disponibilizada na página inicial?

2.6 Em termos de oferta de serviços do GDF na Internet, qual sua opinião sobre o nível de maturidade desses serviços?

2.7 Existem links destinados a outros sítios de governo?

2.8 Quais as formas utilizadas no portal para disponibilizar as informações referentes às despesas e receitas?

2.9 O portal disponibiliza resultados de eventuais discussões com a sociedade sobre os principais mecanismos de controle sobre as contas do governo, dando, dessa forma, maior relevo à participação direta do contribuinte?

3. POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DO PORTAL

3.1 Existe possibilidade de envio de sugestões/críticas para a secretaria/órgão via email ou formulário?

3.2 Existe espaço para avaliação dos serviços públicos prestados pelo órgão por parte do cidadão?

3.3 O portal disponibiliza notícias referentes ao tema accountability e transparência?

ANEXO C - LEI COMPLEMENTAR Nº 131, DE 27 DE MAIO DE 2009

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 PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

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.” (NR)

Art. 2º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 48-A, 73-A, 73-B e 73-C:

“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 dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A:

I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes;

II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes;

III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta 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 deste artigo.”

“[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.

Brasília, 27 de maio de 2009; 188º da Independência e 121º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Tarso Genro

Guido Mantega

Paulo Bernardo Silva

Luiz Augusto Fraga Navarro de Britto Filho

ANEXO D - LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000

Mensagem de veto

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

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

II - a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;

III - a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

I - ente da Federação: a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município;

II - empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto

pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação;

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

CAPÍTULO II

DO PLANEJAMENTO

Seção I

Do Plano Plurianual

Art. 3º (VETADO)

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:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

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;

c) (VETADO)

d) (VETADO)

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

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

II - (VETADO)

III - (VETADO)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os

parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.

Seção III

Da Lei Orçamentária Anual

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

§ 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.

§ 2º O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

§ 3º A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica.

§ 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição.

§ 6º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos.

§ 7º (VETADO)

Art. 6º (VETADO)

Art. 7º O resultado do Banco Central do Brasil, apurado após a constituição ou reversão de reservas, constitui receita do Tesouro Nacional, e será transferido até o décimo dia útil subsequente à aprovação dos balanços semestrais.

§ 1º O resultado negativo constituirá obrigação do Tesouro para com o Banco Central do Brasil e será consignado em dotação específica no orçamento.

§ 2º O impacto e o custo fiscal das operações realizadas pelo Banco Central do Brasil serão demonstrados trimestralmente, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias da União.

§ 3º Os balanços trimestrais do Banco Central do Brasil conterão notas explicativas sobre os custos da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional e da manutenção das reservas cambiais e a rentabilidade de sua carteira de títulos, destacando os de emissão da União.

Seção IV

Da Execução Orçamentária e do Cumprimento das Metas

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. ([Vide ADIN 2.238-5](#))

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

Art. 10. A execução orçamentária e financeira identificará os beneficiários de pagamento de sentenças judiciais, por meio de sistema de contabilidade e administração financeira, para fins de observância da ordem cronológica determinada no art. 100 da Constituição.

CAPÍTULO III

DA RECEITA PÚBLICA

Seção I

Da Previsão e da Arrecadação

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no *caput*, no que se refere aos impostos.

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

§ 1º Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

§ 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser

superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária. ([Vide ADIN 2.238-5](#))

§ 3º O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.

Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Seção II

Da Renúncia de Receita

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

CAPÍTULO IV

DA DESPESA PÚBLICA

Seção I

Da Geração da Despesa

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Subseção I

Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

Seção II

Das Despesas com Pessoal

Subseção I

Definições e Limites

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e

pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
- II - Estados: 60% (sessenta por cento);
- III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

- I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;
- II - relativas a incentivos à demissão voluntária;
- III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;
- IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

- a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
- b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;
- c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão

referido no art. 20.

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I - na esfera federal:

a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;

d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II - na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;

d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

§ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão:

I - o Ministério Público;

II- no Poder Legislativo:

a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;

b) Estadual, a Assembleia Legislativa e os Tribunais de Contas;

c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;

d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

III - no Poder Judiciário:

a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;

b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

§ 3º Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do inciso XIII do art. 21 da Constituição, serão estabelecidos mediante aplicação da regra do § 1º.

§ 4º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas a e c do inciso II do *caput* serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento).

§ 5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 6º (VETADO)

Subseção II

Do Controle da Despesa Total com Pessoal

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. [\(Vide ADIN 2.238-5\)](#)

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. [\(Vide ADIN 2.238-5\)](#)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

Seção III

Das Despesas com a Seguridade Social

Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da Constituição, atendidas ainda as exigências do art. 17.

§ 1º É dispensada da compensação referida no art. 17 o aumento de despesa decorrente de:

I - concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na

legislação pertinente;

II - expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados;

III - reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se a benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas.

CAPÍTULO V

DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I - existência de dotação específica;

II - (VETADO)

III - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição;

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;

d) previsão orçamentária de contrapartida.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

CAPÍTULO VI

DA DESTINAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA O SETOR PRIVADO

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou débitos de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

§ 1º O disposto no *caput* aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições próprias, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.

§ 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital.

Art. 27. Na concessão de crédito por ente da Federação a pessoa física, ou jurídica que não esteja sob seu controle direto ou indireto, os encargos financeiros, comissões e despesas congêneres não serão inferiores aos definidos em lei ou ao custo de captação.

Parágrafo único. Dependem de autorização em lei específica as prorrogações e composições de dívidas decorrentes de operações de crédito, bem como a concessão de empréstimos ou financiamentos em desacordo com o *caput*, sendo o subsídio correspondente consignado na lei orçamentária.

Art. 28. Salvo mediante lei específica, não poderão ser utilizados recursos públicos, inclusive de operações de crédito, para socorrer instituições do Sistema Financeiro Nacional, ainda que mediante a concessão de empréstimos de recuperação ou financiamentos para mudança de controle acionário.

§ 1º A prevenção de insolvência e outros riscos ficará a cargo de fundos, e outros mecanismos, constituídos pelas instituições do Sistema Financeiro Nacional, na forma da lei.

§ 2º O disposto no *caput* não proíbe o Banco Central do Brasil de conceder às instituições financeiras operações de redesconto e de empréstimos de prazo inferior a trezentos e sessenta dias.

CAPÍTULO VII

DA DÍVIDA E DO ENDIVIDAMENTO

Seção I

Definições Básicas

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

I - dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade,

das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses;

II - dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios;

III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

IV - concessão de garantia: compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada;

V - refinanciamento da dívida mobiliária: emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária.

§ 1º Equipara-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16.

§ 2º Será incluída na dívida pública consolidada da União a relativa à emissão de títulos de responsabilidade do Banco Central do Brasil.

§ 3º Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento.

§ 4º O refinanciamento do principal da dívida mobiliária não excederá, ao término de cada exercício financeiro, o montante do final do exercício anterior, somado ao das operações de crédito autorizadas no orçamento para este efeito e efetivamente realizadas, acrescido de atualização monetária.

Seção II

Dos Limites da Dívida Pública e das Operações de Crédito

Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:

I - Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;

II - Congresso Nacional: projeto de lei que estabeleça limites para o montante da

dívida mobiliária federal a que se refere o inciso XIV do art. 48 da Constituição, acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, atendido o disposto no inciso I do § 1º deste artigo.

§ 1º As propostas referidas nos incisos I e II do *caput* e suas alterações conterão:

I - demonstração de que os limites e condições guardam coerência com as normas estabelecidas nesta Lei Complementar e com os objetivos da política fiscal;

II - estimativas do impacto da aplicação dos limites a cada uma das três esferas de governo;

III - razões de eventual proposição de limites diferenciados por esfera de governo;

IV - metodologia de apuração dos resultados primário e nominal.

§ 2º As propostas mencionadas nos incisos I e II do *caput* também poderão ser apresentadas em termos de dívida líquida, evidenciando a forma e a metodologia de sua apuração.

§ 3º Os limites de que tratam os incisos I e II do *caput* serão fixados em percentual da receita corrente líquida para cada esfera de governo e aplicados igualmente a todos os entes da Federação que a integrem, constituindo, para cada um deles, limites máximos.

§ 4º Para fins de verificação do atendimento do limite, a apuração do montante da dívida consolidada será efetuada ao final de cada quadrimestre.

§ 5º No prazo previsto no art. 5º, o Presidente da República enviará ao Senado Federal ou ao Congresso Nacional, conforme o caso, proposta de manutenção ou alteração dos limites e condições previstos nos incisos I e II do *caput*.

§ 6º Sempre que alterados os fundamentos das propostas de que trata este artigo, em razão de instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetária ou cambial, o Presidente da República poderá encaminhar ao Senado Federal ou ao Congresso Nacional solicitação de revisão dos limites.

§ 7º Os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.

Seção III

Da Recondução da Dívida aos Limites

Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

§ 1º Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido:

I - estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária;

II - obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º.

§ 2º Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará também impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado.

§ 3º As restrições do § 1º aplicam-se imediatamente se o montante da dívida exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo.

§ 4º O Ministério da Fazenda divulgará, mensalmente, a relação dos entes que tenham ultrapassado os limites das dívidas consolidada e mobiliária.

§ 5º As normas deste artigo serão observadas nos casos de descumprimento dos limites da dívida mobiliária e das operações de crédito internas e externas.

Seção IV

Das Operações de Crédito

Subseção I

Da Contratação

Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;

II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;

III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;

IV - autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo;

V - atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição;

VI - observância das demais restrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

§ 2º As operações relativas à dívida mobiliária federal autorizadas, no texto da lei

orçamentária ou de créditos adicionais, serão objeto de processo simplificado que atenda às suas especificidades.

§ 3º Para fins do disposto no inciso V do § 1º, considerar-se-á, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas, observado o seguinte:

I - não serão computadas nas despesas de capital as realizadas sob a forma de empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar a diminuição, direta ou indireta, do ônus deste;

II - se o empréstimo ou financiamento a que se refere o inciso I for concedido por instituição financeira controlada pelo ente da Federação, o valor da operação será deduzido das despesas de capital;

III - (VETADO)

§ 4º Sem prejuízo das atribuições próprias do Senado Federal e do Banco Central do Brasil, o Ministério da Fazenda efetuará o registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, garantido o acesso público às informações, que incluirão:

I - encargos e condições de contratação;

II - saldos atualizados e limites relativos às dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias.

§ 5º Os contratos de operação de crédito externo não conterão cláusula que importe na compensação automática de débitos e créditos.

Art. 33. A instituição financeira que contratar operação de crédito com ente da Federação, exceto quando relativa à dívida mobiliária ou à externa, deverá exigir comprovação de que a operação atende às condições e limites estabelecidos.

§ 1º A operação realizada com infração do disposto nesta Lei Complementar será considerada nula, procedendo-se ao seu cancelamento, mediante a devolução do principal, vedados o pagamento de juros e demais encargos financeiros.

§ 2º Se a devolução não for efetuada no exercício de ingresso dos recursos, será consignada reserva específica na lei orçamentária para o exercício seguinte.

§ 3º Enquanto não efetuado o cancelamento, a amortização, ou constituída a reserva, aplicam-se as sanções previstas nos incisos do § 3º do art. 23.

§ 4º Também se constituirá reserva, no montante equivalente ao excesso, se não atendido o disposto no inciso III do art. 167 da Constituição, consideradas as disposições

do § 3º do art. 32.

Subseção II

Das Vedações

Art. 34. O Banco Central do Brasil não emitirá títulos da dívida pública a partir de dois anos após a publicação desta Lei Complementar.

Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

§ 1º Excetuam-se da vedação a que se refere o *caput* as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, que não se destinem a:

I - financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes;

II - refinarciar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente.

§ 2º O disposto no *caput* não impede Estados e Municípios de comprar títulos da dívida da União como aplicação de suas disponibilidades.

Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

Parágrafo único. O disposto no *caput* não proíbe instituição financeira controlada de adquirir, no mercado, títulos da dívida pública para atender investimento de seus clientes, ou títulos da dívida de emissão da União para aplicação de recursos próprios.

Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:

I - captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no § 7º do art. 150 da Constituição;

II - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;

III - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;

IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a *posteriori* de bens e serviços.

Subseção III

Das Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária

Art. 38. A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes:

I - realizar-se-á somente a partir do décimo dia do início do exercício;

II - deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano;

III - não será autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir;

IV - estará proibida:

a) enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada;

b) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.

§ 1º As operações de que trata este artigo não serão computadas para efeito do que dispõe o inciso III do art. 167 da Constituição, desde que liquidadas no prazo definido no inciso II do *caput*.

§ 2º As operações de crédito por antecipação de receita realizadas por Estados ou Municípios serão efetuadas mediante abertura de crédito junto à instituição financeira vencedora em processo competitivo eletrônico promovido pelo Banco Central do Brasil.

§ 3º O Banco Central do Brasil manterá sistema de acompanhamento e controle do saldo do crédito aberto e, no caso de inobservância dos limites, aplicará as sanções cabíveis à instituição credora.

Subseção IV

Das Operações com o Banco Central do Brasil

Art. 39. Nas suas relações com ente da Federação, o Banco Central do Brasil está sujeito às vedações constantes do art. 35 e mais às seguintes:

I - compra de título da dívida, na data de sua colocação no mercado, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo;

II - permuta, ainda que temporária, por intermédio de instituição financeira ou não, de título da dívida de ente da Federação por título da dívida pública federal, bem como a operação de compra e venda, a termo, daquele título, cujo efeito final seja semelhante à permuta;

III - concessão de garantia.

§ 1º O disposto no inciso II, *in fine*, não se aplica ao estoque de Letras do Banco Central do Brasil, Série Especial, existente na carteira das instituições financeiras, que pode ser refinanciado mediante novas operações de venda a termo.

§ 2º O Banco Central do Brasil só poderá comprar diretamente títulos emitidos pela União para refinarciar a dívida mobiliária federal que estiver vencendo na sua carteira.

§ 3º A operação mencionada no § 2º deverá ser realizada à taxa média e condições alcançadas no dia, em leilão público.

§ 4º É vedado ao Tesouro Nacional adquirir títulos da dívida pública federal existentes na carteira do Banco Central do Brasil, ainda que com cláusula de reversão, salvo para reduzir a dívida mobiliária.

Seção V

Da Garantia e da Contragarantia

Art. 40. Os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, observados o disposto neste artigo, as normas do art. 32 e, no caso da União, também os limites e as condições estabelecidos pelo Senado Federal.

§ 1º A garantia estará condicionada ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e à adimplência da entidade que a pleitear relativamente a suas obrigações junto ao garantidor e às entidades por este controladas, observado o seguinte:

I - não será exigida contragarantia de órgãos e entidades do próprio ente;

II - a contragarantia exigida pela União a Estado ou Município, ou pelos Estados aos Municípios, poderá consistir na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes ao garantidor para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida.

§ 2º No caso de operação de crédito junto a organismo financeiro internacional, ou a instituição federal de crédito e fomento para o repasse de recursos externos, a União só prestará garantia a ente que atenda, além do disposto no § 1º, as exigências legais para o recebimento de transferências voluntárias.

§ 3º (VETADO)

§ 4º (VETADO)

§ 5º É nula a garantia concedida acima dos limites fixados pelo Senado Federal.

§ 6º É vedado às entidades da administração indireta, inclusive suas empresas controladas e subsidiárias, conceder garantia, ainda que com recursos de fundos.

§ 7º O disposto no § 6º não se aplica à concessão de garantia por:

I - empresa controlada a subsidiária ou controlada sua, nem à prestação de contragarantia nas mesmas condições;

II - instituição financeira a empresa nacional, nos termos da lei.

§ 8º Excetua-se do disposto neste artigo a garantia prestada:

I - por instituições financeiras estatais, que se submeterão às normas aplicáveis às instituições financeiras privadas, de acordo com a legislação pertinente;

II - pela União, na forma de lei federal, a empresas de natureza financeira por ela controladas, direta e indiretamente, quanto às operações de seguro de crédito à exportação.

§ 9º Quando honrarem dívida de outro ente, em razão de garantia prestada, a União e os Estados poderão condicionar as transferências constitucionais ao ressarcimento daquele pagamento.

§ 10. O ente da Federação cuja dívida tiver sido honrada pela União ou por Estado, em decorrência de garantia prestada em operação de crédito, terá suspenso o acesso a novos créditos ou financiamentos até a total liquidação da mencionada dívida.

Seção VI

Dos Restos a Pagar

Art. 41. (VETADO)

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

CAPÍTULO VIII

DA GESTÃO PATRIMONIAL

Seção I

Das Disponibilidades de Caixa

Art. 43. As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o § 3º do art. 164 da Constituição.

§ 1º As disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, ainda que vinculadas a fundos específicos a que se referem os arts. 249 e 250 da Constituição, ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, com observância

dos limites e condições de proteção e prudência financeira.

§ 2º É vedada a aplicação das disponibilidades de que trata o § 1º em:

I - títulos da dívida pública estadual e municipal, bem como em ações e outros papéis relativos às empresas controladas pelo respectivo ente da Federação;

II - empréstimos, de qualquer natureza, aos segurados e ao Poder Público, inclusive a suas empresas controladas.

Seção II

Da Preservação do Patrimônio Público

Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Parágrafo único. O Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada ampla divulgação.

Art. 46. É nulo de pleno direito ato de desapropriação de imóvel urbano expedido sem o atendimento do disposto no § 3º do art. 182 da Constituição, ou prévio depósito judicial do valor da indenização.

Seção III

Das Empresas Controladas pelo Setor Público

Art. 47. A empresa controlada que firmar contrato de gestão em que se estabeleçam objetivos e metas de desempenho, na forma da lei, disporá de autonomia gerencial, orçamentária e financeira, sem prejuízo do disposto no inciso II do § 5º do art. 165 da Constituição.

Parágrafo único. A empresa controlada incluirá em seus balanços trimestrais nota explicativa em que informará:

I - fornecimento de bens e serviços ao controlador, com respectivos preços e condições, comparando-os com os praticados no mercado;

II - recursos recebidos do controlador, a qualquer título, especificando valor, fonte e

destinação;

III - venda de bens, prestação de serviços ou concessão de empréstimos e financiamentos com preços, taxas, prazos ou condições diferentes dos vigentes no mercado.

CAPÍTULO IX

DA TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

Seção I

Da Transparência da Gestão Fiscal

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.~~

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

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; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

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; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

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. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

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: [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

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; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

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.

Seção II

Da Escrituração e Consolidação das Contas

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

II - a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa;

III - as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente;

IV - as receitas e despesas previdenciárias serão apresentadas em demonstrativos financeiros e orçamentários específicos;

V - as operações de crédito, as inscrições em Restos a Pagar e as demais formas de financiamento ou assunção de compromissos junto a terceiros, deverão ser escrituradas de modo a evidenciar o montante e a variação da dívida pública no período, detalhando, pelo menos, a natureza e o tipo de credor;

VI - a demonstração das variações patrimoniais dará destaque à origem e ao destino dos recursos provenientes da alienação de ativos.

§ 1º No caso das demonstrações conjuntas, excluir-se-ão as operações intragovernamentais.

§ 2º A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67.

§ 3º A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

§ 1º Os Estados e os Municípios encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União nos seguintes prazos:

I - Municípios, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado, até trinta de abril;

II - Estados, até trinta e um de maio.

§ 2º O descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

Seção III

Do Relatório Resumido da Execução Orçamentária

Art. 52. O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de:

I - balanço orçamentário, que especificará, por categoria econômica, as:

a) receitas por fonte, informando as realizadas e a realizar, bem como a previsão atualizada;

b) despesas por grupo de natureza, discriminando a dotação para o exercício, a despesa liquidada e o saldo;

II - demonstrativos da execução das:

a) receitas, por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a

previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar;

b) despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhada e liquidada, no bimestre e no exercício;

c) despesas, por função e subfunção.

§ 1º Os valores referentes ao refinanciamento da dívida mobiliária constarão destacadamente nas receitas de operações de crédito e nas despesas com amortização da dívida.

§ 2º O descumprimento do prazo previsto neste artigo sujeita o ente às sanções previstas no § 2º do art. 51.

Art. 53. Acompanharão o Relatório Resumido demonstrativos relativos a:

I - apuração da receita corrente líquida, na forma definida no inciso IV do art. 2º, sua evolução, assim como a previsão de seu desempenho até o final do exercício;

II - receitas e despesas previdenciárias a que se refere o inciso IV do art. 50;

III - resultados nominal e primário;

IV - despesas com juros, na forma do inciso II do art. 4º;

V - Restos a Pagar, detalhando, por Poder e órgão referido no art. 20, os valores inscritos, os pagamentos realizados e o montante a pagar.

§ 1º O relatório referente ao último bimestre do exercício será acompanhado também de demonstrativos:

I - do atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição, conforme o § 3º do art. 32;

II - das projeções atuariais dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos;

III - da variação patrimonial, evidenciando a alienação de ativos e a aplicação dos recursos dela decorrentes.

§ 2º Quando for o caso, serão apresentadas justificativas:

I - da limitação de empenho;

II - da frustração de receitas, especificando as medidas de combate à sonegação e à evasão fiscal, adotadas e a adotar, e as ações de fiscalização e cobrança.

Seção IV

Do Relatório de Gestão Fiscal

Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e

órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

I - Chefe do Poder Executivo;

II - Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;

III - Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;

IV - Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.

Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 55. O relatório conterá:

I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes:

a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;

b) dívidas consolidada e mobiliária;

c) concessão de garantias;

d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita;

e) despesas de que trata o inciso II do art. 4º;

II - indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites;

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;

b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:

1) liquidadas;

2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;

3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;

4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;

c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea *b* do inciso IV do art. 38.

§ 1º O relatório dos titulares dos órgãos mencionados nos incisos II, III e IV do art. 54 conterá apenas as informações relativas à alínea *a* do inciso I, e os documentos referidos

nos incisos II e III.

§ 2º O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.

§ 3º O descumprimento do prazo a que se refere o § 2º sujeita o ente à sanção prevista no § 2º do art. 51.

§ 4º Os relatórios referidos nos arts. 52 e 54 deverão ser elaborados de forma padronizada, segundo modelos que poderão ser atualizados pelo conselho de que trata o art. 67.

Seção V

Das Prestações de Contas

Art. 56. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

§ 1º As contas do Poder Judiciário serão apresentadas no âmbito:

I - da União, pelos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, consolidando as dos respectivos tribunais;

II - dos Estados, pelos Presidentes dos Tribunais de Justiça, consolidando as dos demais tribunais.

§ 2º O parecer sobre as contas dos Tribunais de Contas será proferido no prazo previsto no art. 57 pela comissão mista permanente referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente das Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 3º Será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas.

Art. 57. Os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio conclusivo sobre as contas no prazo de sessenta dias do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais.

§ 1º No caso de Municípios que não sejam capitais e que tenham menos de duzentos mil habitantes o prazo será de cento e oitenta dias.

§ 2º Os Tribunais de Contas não entrarão em recesso enquanto existirem contas de Poder, ou órgão referido no art. 20, pendentes de parecer prévio.

Art. 58. A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias

administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

Seção VI

Da Fiscalização da Gestão Fiscal

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

§ 2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.

§ 3º O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento do disposto nos §§

2º, 3º e 4º do art. 39.

CAPÍTULO X

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 60. Lei estadual ou municipal poderá fixar limites inferiores àqueles previstos nesta Lei Complementar para as dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias.

Art. 61. Os títulos da dívida pública, desde que devidamente escriturados em sistema centralizado de liquidação e custódia, poderão ser oferecidos em caução para garantia de empréstimos, ou em outras transações previstas em lei, pelo seu valor econômico, conforme definido pelo Ministério da Fazenda.

Art. 62. Os Municípios só contribuirão para o custeio de despesas de competência de outros entes da Federação se houver:

- I - autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual;
- II - convênio, acordo, ajuste ou congênere, conforme sua legislação.

Art. 63. É facultado aos Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes optar por:

I - aplicar o disposto no art. 22 e no § 4º do art. 30 ao final do semestre;

II - divulgar semestralmente:

- a) (VETADO)
- b) o Relatório de Gestão Fiscal;
- c) os demonstrativos de que trata o art. 53;

III - elaborar o Anexo de Política Fiscal do plano plurianual, o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias e o anexo de que trata o inciso I do art. 5º a partir do quinto exercício seguinte ao da publicação desta Lei Complementar.

§ 1º A divulgação dos relatórios e demonstrativos deverá ser realizada em até trinta dias após o encerramento do semestre.

§ 2º Se ultrapassados os limites relativos à despesa total com pessoal ou à dívida consolidada, enquanto perdurar esta situação, o Município ficará sujeito aos mesmos prazos de verificação e de retorno ao limite definidos para os demais entes.

Art. 64. A União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos Municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, com vistas ao cumprimento das normas desta Lei Complementar.

§ 1º A assistência técnica consistirá no treinamento e desenvolvimento de recursos

humanos e na transferência de tecnologia, bem como no apoio à divulgação dos instrumentos de que trata o art. 48 em meio eletrônico de amplo acesso público.

§ 2º A cooperação financeira compreenderá a doação de bens e valores, o financiamento por intermédio das instituições financeiras federais e o repasse de recursos oriundos de operações externas.

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no *caput* no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição.

Art. 66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

§ 1º Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

§ 2º A taxa de variação será aquela apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ou outro órgão que vier a substituí-la, adotada a mesma metodologia para apuração dos PIB nacional, estadual e regional.

§ 3º Na hipótese do *caput*, continuarão a ser adotadas as medidas previstas no art. 22.

§ 4º Na hipótese de se verificarem mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial, reconhecidas pelo Senado Federal, o prazo referido no *caput* do art. 31 poderá ser ampliado em até quatro quadrimestres.

Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:

I - harmonização e coordenação entre os entes da Federação;

II - disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e

execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;

III - adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social;

IV - divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

§ 1º O conselho a que se refere o *caput* instituirá formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas desta Lei Complementar.

§ 2º Lei disporá sobre a composição e a forma de funcionamento do conselho.

Art. 68. Na forma do art. 250 da Constituição, é criado o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral da previdência social.

§ 1º O Fundo será constituído de:

I - bens móveis e imóveis, valores e rendas do Instituto Nacional do Seguro Social não utilizados na operacionalização deste;

II - bens e direitos que, a qualquer título, lhe sejam adjudicados ou que lhe vierem a ser vinculados por força de lei;

III - receita das contribuições sociais para a seguridade social, previstas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195 da Constituição;

IV - produto da liquidação de bens e ativos de pessoa física ou jurídica em débito com a Previdência Social;

V - resultado da aplicação financeira de seus ativos;

VI - recursos provenientes do orçamento da União.

§ 2º O Fundo será gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social, na forma da lei.

Art. 69. O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Art. 70. O Poder ou órgão referido no art. 20 cuja despesa total com pessoal no exercício anterior ao da publicação desta Lei Complementar estiver acima dos limites

estabelecidos nos arts. 19 e 20 deverá enquadrar-se no respectivo limite em até dois exercícios, eliminando o excesso, gradualmente, à razão de, pelo menos, 50% a.a. (cinquenta por cento ao ano), mediante a adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23.

Parágrafo único. A inobservância do disposto no *caput*, no prazo fixado, sujeita o ente às sanções previstas no § 3º do art. 23.

Art. 71. Ressalvada a hipótese do inciso X do art. 37 da Constituição, até o término do terceiro exercício financeiro seguinte à entrada em vigor desta Lei Complementar, a despesa total com pessoal dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não ultrapassará, em percentual da receita corrente líquida, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até 10% (dez por cento), se esta for inferior ao limite definido na forma do art. 20.

Art. 72. A despesa com serviços de terceiros dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não poderá exceder, em percentual da receita corrente líquida, a do exercício anterior à entrada em vigor desta Lei Complementar, até o término do terceiro exercício seguinte.

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 Penal); 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. 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. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

Art. 73-B. Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A: [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

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*

deste artigo. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

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. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

Art. 74. Esta Lei Complementar entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 75. Revoga-se a [Lei Complementar no 96, de 31 de maio de 1999.](#)

Brasília, 4 de maio de 2000; 179º da Independência e 112º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Pedro Malan

Martus Tavares

ANEXO E – PARÂMETROS DE TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA

O projeto tem como escopo o desenvolvimento de parâmetros de transparência orçamentária e métodos de avaliação objetivos para a criação de índices relativos às unidades da federação. A seleção dos índices de transparência orçamentária leva em consideração pesquisas sobre parâmetros já adotados com base em metodologias existentes no País e no exterior.

Com base nos parâmetros técnicos escolhidos, foram criados três índices:

- a) o Índice de Transparência dos Municípios (ITM)
- b) o Índice de Transparência dos Estados (ITE)
- c) o Índice de Transparência da União (ITU)

A compilação dos índices dos Municípios e dos Estados permite a criação de um “ranking”, classificando as unidades da federação com maior ou menor grau de transparência.

Ao mesmo tempo, foi criado ainda um terceiro índice específico para a União, em um primeiro momento, somente abrangendo o Poder Executivo Federal.

Parâmetros de Transparência Orçamentária

Considerando os termos da Lei Complementar nº 131 bem como os critérios estabelecidos pelo [Comitê de Transparência](#), são considerados transparentes, sob o ponto de vista da transparência orçamentária, os entes federativos que possuírem sites com as seguintes características:

1) Conteúdo – Pontuação máxima: 1.650, representando 60% do Índice

Disponibilização de todas as fases da execução orçamentária, detalhamento da arrecadação, fácil acesso às classificações orçamentárias e ampla divulgação de processos licitatórios, convênios, contratos e informações sobre os servidores públicos.

A fase de Execução Orçamentária compreende os seguintes itens: dotação inicial (orçamento aprovado, sem remanejamentos), dotação autorizada (orçamento atualizado, incluindo créditos adicionais), valores empenhados (reserva em orçamento), valores liquidados (reconhecimento do serviço prestado ou entrega do bem), restos a pagar pagos (pagamentos referentes a despesas contraídas em anos anteriores) e restos a pagar a pagar (dívidas de anos anteriores e ainda não quitadas), valores pagos (fase em que a administração pública quita o débito contraído no exercício vigente) e o total

desembolsado (valor global desembolsado, incluindo os valores pagos com o orçamento do exercício, acrescidos dos restos a pagar pagos).

A Classificação Orçamentária compreende os seguintes itens: o órgão e a unidade gestora responsável pela despesa, a função (setor da despesa – ex: educação, transporte, saúde), subfunção (subdivisão da função – ex: assistência hospitalar, vigilância sanitária), programa (instrumento de organização da ação governamental, que visa alcançar aos objetivos pretendidos), ação (conjunto de operações do qual resulta um produto – bem ou serviço – ofertado à sociedade), o subtítulo (localizador do gasto), categoria econômica (despesa corrente ou de capital), natureza da despesa (ex: investimentos, pessoal), modalidade de aplicação (ex: aplicação direta, entidade privada sem fins lucrativos, órgão público municipal), elemento (que define a natureza do gasto – ex: material de consumo, obras, imóveis), subelemento (ex: material de copa e cozinha, combustível, alimentos e bebidas) e fonte de recurso (ex: indenizações, royalties, contribuições sociais).

A Receita orçamentária abrange os seguintes itens: órgão ou unidade gestora arrecadadora, origem da receita, tipo de receita, valor da previsão e valor arrecadado.

Compreende Contratos os seguintes itens: unidade gestora contratante, razão social da contratada, data de publicação, vigência, valor contratado, objeto, número do contrato, programa de trabalho, natureza da despesa e empenho.

Compreende Convênios os seguintes itens: número do convênio, órgão concedente e conveniente, responsável concedente e conveniente, data da celebração e publicação, vigência, objeto, justificativa, situação (adimplente/inadimplente/concluído) e valores transferidos, da contrapartida e do total pactuado.

Compreende o Detalhamento de Pessoal os seguintes itens; relação completa de cargos e funções, além da remuneração por posto de trabalho e salários.

2) Série Histórica e Frequência de Atualização – Pontuação máxima: 200, representando 7% do Índice

Disponibilização de séries históricas (entre um e cinco anos) e maior frequência possível na atualização das informações disponibilizadas (diária, semanal, mensal, etc.).

3) Usabilidade – Pontuação máxima: 900, representando 33% do Índice

Possibilidades de *download* dos dados para tratamentos específicos e comparações estatísticas, possibilidade de consultas em diversas periodicidades (mensal, bimestral, trimestral, semestral e anual) e interação com os usuários, tornando possível o esclarecimento de eventuais dúvidas, por meio dos seguintes instrumentos: manual de

navegação, glossário, perguntas frequentes e fale conosco por telefone e e-mail.

Cálculo do Índice de Transparência

A partir da somatória da pontuação de cada subitem dos três componentes, Conteúdo, Séries Histórica e Frequência de Atualização e Usabilidade, tem-se as seguintes ponderações máximas:

- d) **C** = Conteúdo, cuja pontuação máxima = 1.650 pontos (60% do total)
- e) **SH** = Série Histórica e Frequência de Atualização, cuja pontuação máxima = 200 pontos (7% do total)
- f) **U** = Usabilidade, cuja pontuação máxima = 900 pontos (33% do total)

$C_{máx} + SH_{máx} + U_{máx} = 2.750 \text{ pontos (100\%)}$

ou, em termos percentuais (Índice de Transparência)

$C_{max} + SH_{max} + U_{max} = 1$

Em termos mais formais, o índice pode ser definido como:

$$IT = \sum_{i=1}^{15} p_i w_i$$

Onde IT representa o Índice da Transparência, p_i é a nota obtida no item i (por exemplo, 50 pontos no item 1.1) e w_i é um fator de ponderação determinado pela pontuação máxima do item. Ou seja, o w_i do fator 1.1 será 0,04; do fator 1.2 será 0,20; e assim por diante.

ANEXO F – MEMBROS DO COMITÊ DE TRANSPARÊNCIA

Bruno Wilhelm Speck - Possui graduação em Ciência Política - Albert-Ludwigs-Universität Freiburg (1989) e doutorado em Ciência Política – Albert-Ludwigs -Universität Freiburg (1994). Atualmente é professor doutor no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, chefe do Departamento de Ciência Política e pesquisador associado do Centro de Estudos da Opinião Pública (CESOP). Entre 2003 e 2009, trabalhou como pesquisador e consultor para a organização não governamental Transparency International, dedicada ao tema do combate à corrupção. Tem publicado livros e artigos principalmente nos seguintes temas: corrupção, controles democráticos, auditoria governamental e financiamento de partidos e eleições. Publicações destacadas: Bruno Speck (org.): Caminhos da Transparência. Análise dos Componentes de um Sistema Nacional de Integridade, Campinas, Editora Unicamp: 2002; Bruno Speck: A compra de votos: Uma aproximação empírica, in: Opinião Pública, Revista do CESOP, Campinas, Vol. 9, no. 1, 2003, p. 148-169; Bruno Speck: Controlling corruption and promoting good governance. A new challenge for aid policy, German Institute for International and Security Affairs, Berlin, 2005; Bruno Speck: Conflict of Interest: Concepts, Rules and Practices Regarding Legislators in Latin America, in: The Latin Americanist, vol. 49, no. 2, 2006, p. 65-97; Bruno Speck, Silke Pfeiffer and Alessandra Fontana: Proyecto Crinis. Dinero el la política, asunto de todos, Transparency International/Berlin; The Carter Center/Atlanta, 2006; 97 p.; Bruno Speck: O financiamento de campanhas eleitorais, in: Leonardo Avritzer, Fatima Anastásia (orgs.): Reforma Política no Brasil, Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006, p. 153-158. Bruno Speck: Upgrading Democracy in Mozambique: The Question of Party and Election Finance, in: Sarah Bracking (ed.): Corruption and Development. The Anti-corruption Campaigns, Hampshire, GB, Palgrave Macmillan, 2007, p. 221-235.

Ciro Biderman - Is currently a visiting fellow at the Lincoln Institute of Land Policy and a research affiliated in the department of urban studies and planning (DUSP) at the Massachusetts Institute of Technology (MIT). Professor in the graduate and undergraduate programs in public administration and in economics at Fundação Getulio Vargas (FGV); associated research at the Center for the Study of the Politics and Economics of the Public Sector (CEPESP/FGV); and associate researcher at the Metropolis Urbanism Laboratory at São Paulo State University (LUME/FAUUSP). He is also a short term consultant for the

World Bank in the economics and politics of local development. He got his PhD in economics at FGV/EAESP on 2001. His research interests include urban and regional economics focused on public policies at the sub-national level, with particular emphasis on land policies and its interaction with real estate markets and transport costs.

- 2005 - 2007 Pós-Doutorado. Massachusetts Institute of Technology.
Bolsista da: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, FAPESP, Brasil.
- 1994 - 2001 Doutorado em Economia de Empresas (Conceito CAPES 5) .
Fundação Getúlio Vargas, FGV-SP, Brasil.
Título: Forças de Atração e Expulsão na Grande São Paulo,
Ano de Obtenção: 2001.
Orientador: Robert N Nicol.
Bolsista do(a): Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, CNPq, Brasil.
Palavras-chave: Economia Regional e Urbana; Forças de Aglomeração; Grande São Paulo; Preço da Terra; Setor de Serviços; Transportes.
Grande área: Ciências Sociais Aplicadas / *Área:* Economia /
Subárea: Economia Regional e Urbana / *Especialidade:* Economia Urbana.
Setores de atividade: Desenvolvimento Urbano; Política Econômica e Administração Pública em Geral.
- 1991 - 1993 Mestrado em Economia de Empresas (Conceito CAPES 5) .
Fundação Getúlio Vargas, FGV-SP, Brasil.
Título: Incerteza e Informação nos Modelos Econômicos, *Ano de Obtenção:* 1996.
Orientador: Guillermo Tomas Malaga.
Bolsista do(a): Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal

de Nível Superior.

1986 - 1990 Graduação em Administração de Empresas . Fundação
Getúlio Vargas, FGV-SP, Brasil.

David Verge Fleischer - Possui graduação em Ciência Política - Antioch College (1966), mestrado em Latin American Studies (1968) e Doutorado em Ciência Política (1972) - University of Florida, Especialização em Técnicas de Pesquisa na University of Michigan (1968) e Pós-Doutorado - State University of New York (1982). Atualmente é professor emérito da Universidade de Brasília onde ingressou como docente em 1972. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Estado e Governo, atuando principalmente nos seguintes temas: Brasil, sistemas eleitorais, partidos políticos, Legislativo e transparência. Foi professor visitante na UFMG, University of Florida, SUNY - Albany e The George Washington University.

Formação acadêmica/Titulação

1980 - 1982 Doutorado e Pós-Doutorado .
State University of New York, S.U.N.Y., Estados Unidos.
Título: OS PARTIDOS POLITICOS NO CONGRESSO NACIONAL,
1945-82., *Ano de Obtenção:* 1982.
Orientador: ABDO BAAKLINI.
Bolsista do(a): Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e
Tecnológico, CNPq, Brasil.
Palavras-chave: Partidos Políticos; Poder Legislativo;
Recrutamento.
Grande área: Ciências Humanas / *Área:* Ciência Política / *Subárea:*
Estado e Governo.

1968 - 1972 Doutorado em Ciência Política .
University of Florida, UF, Estados Unidos.
Título: POLITICAL RECRUITMENT IN THE STATE OF MINAS

GERAIS, BRAZIL (1890-1970)., *Ano de Obtenção*: 1972.

Orientador: ANDRE SUAREZ.

Bolsista do(a): NDEA Title VI, .

Palavras-chave: Minas Gerais; Recrutamento Político; Socialização Política.

Grande área: Ciências Humanas / *Área*: Ciência Política / *Subárea*: Estado e Governo / *Especialidade*: Sistemas Governamentais Comparados.

1966 - 1968

Mestrado em Latin American Studies.

University of Florida, UF, Estados Unidos.

Título: POLITICAL RECRUITMENT IN THE STATE OF MINAS GERAIS IN THE FIRST BRAZILIAN REPUBLIC (1890-1930)., *Ano de Obtenção*: 1968.

Orientador: HARRY KANTOR.

Bolsista da: Graduate School Univ. of Florida,

Palavras-chave: Minas Gerais; Primeira República; Recrutamento Político.

Grande área: Ciências Humanas / *Área*: Ciência Política / *Subárea*: Estado e Governo / *Especialidade*: Sistemas Governamentais Comparados.

Ernesto Sabóia de Figueiredo Júnior - Bacharel em Direito – UNIFOR – Universidade de Fortaleza, Bacharel em Ciências Contábeis – UNIFOR– Universidade de Fortaleza, Bacharel em Adm. de Empresas – UNIFOR– Universidade de Fortaleza, Especialização em Análise de Sistemas pela IBM – Brasil.

Francisco Gil Castello Branco Netto – Economista. Fundador e Secretário-Geral da Associação Contas Abertas. O Contas Abertas é uma entidade da sociedade civil, sem fins lucrativos, que ganhou o Prêmio ESSO na categoria de “Melhor Contribuição à Imprensa” (2007) e o Prêmio do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (2008), “pelo importante trabalho de conscientização pública sobre Prevenção e Combate à Corrupção”. Além dessas homenagens, a Associação foi finalista do Prêmio “Faz Diferença” do jornal “O Globo” (2007). Em novembro de 2009, o Contas Abertas

participou, como observador, a convite das Nações Unidas, da II Conferência dos Estados Partes da Convenção da ONU contra a Corrupção, em Doha, no Catar. O Contas Abertas presta serviços à Confederação Nacional da Indústria (CNI), UNICEF, Universo Online e Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE). Como Secretário-Geral da Associação Contas Abertas, Gil Castello Branco tem realizado workshops para empresários e para jornalistas de diversas entidades e veículos de comunicação como TV Globo, Folha de S. Paulo, Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo, Gazeta do Povo (PR), Organização Jaime Câmara (TO), O Dia (RJ), [Instituto de Estudos Empresariais](#) (RS e MG) e Fundação Getúlio Vargas (RJ). Foi Secretário-Executivo do Ministério do Esporte (de janeiro a outubro de 2003). Assessor Parlamentar na Câmara dos Deputados. Considerado, pela imprensa, como um dos maiores especialistas do Congresso Nacional no acompanhamento das gestões orçamentária, financeira e contábil da União, através do SIAFI-Sistema Integrado de Administração Financeira. Presidente da Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes - GEIPOP. Diretor do Departamento do Patrimônio da União-DPU (à época, no Ministério da Fazenda). Coordenador de Informações Econômicas e Financeiras da Secretaria de Orçamento e Controle das Empresas Estatais (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão). Chefe da Assessoria de Planejamento e Desenvolvimento da Presidência da ECT. Presidente do Conselho Fiscal do Instituto de Seguridade Social dos Correios e Telégrafos - POSTALIS. Consultor da Organização das Nações Unidas - ONU através da União Postal Universal. Economista do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Gerencial (entidade de apoio técnico à Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro - FIRJAN) Diversos artigos publicados, inúmeras palestras proferidas, condecorado na Ordem do Mérito Judiciário Militar e como Grão-Mestre da Ordem do Rio Branco-Comendador.

José Roberto de Toledo - Jornalista formado pela Escola de Comunicações e Artes da USP em 1986. Trabalhou durante 13 anos no jornal Folha de S. Paulo, onde cobriu o Congresso Constituinte, o *impeachment* de Collor, fez coberturas internacionais, foi editor da coluna Painel e repórter especial. Desde 1996, se especializou em técnicas de RAC, desenvolvendo métodos avançados de pesquisa na internet, analisando pesquisas de opinião pública e adaptando técnicas norte-americanas de uso de planilhas e bancos de dados à realidade brasileira. Desde 2000, é diretor da agência PrimaPagina, que produz conteúdo jornalístico para terceiros. Nesse período, criou e dirigiu durante cinco anos o Jornal do Terra, um jornal multimídia para o portal Terra. Foi um dos fundadores da Abraji (Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo) e, desde 2007, é seu coordenador de

cursos e projetos. Tem dado cursos de RAC no Brasil e na América Latina desde 2003, como professor convidado do Knight Center, da ECA-USP e de associações de jornalistas da Argentina, Chile, Paraguai, Colômbia e Peru. Para a Abraji, criou e ministrou cursos nas principais redações brasileiras sobre introdução ao RAC, RAC avançado, cobertura sobre Desenvolvimento Humano e Educação, cobertura eleitoral e, mais recentemente, sobre como investigar gastos públicos. É co-autor de “Era FHC: um Balanço”, “Persuasão e Marketing Eleitoral”, e organizador de uma série de livros para a editora brasiliense chamada SP21.

Ricardo Wahrendorff Caldas - Professor de Política Públicas do Instituto de Ciência Política (IPOL) - Universidade de Brasília (UnB).

Formação

Pós-doutorado 2008-2009. Columbia University (Nova Iorque –EUA). Visiting Scholar.

Pós-doutorado 1997. Universidade de São Paulo (USP - São Paulo). Pesquisador Visitante. Tema de Pesquisa: O Regime Automotivo Brasileiro e a OMC.

Pós-doutorado 1995 Harvard University (EUA). Visiting Scholar.

Pós-doutorado 1995. Columbia University (Nova Iorque –EUA). Visiting Scholar. Tema: Políticas Públicas e Reformas Econômicas no Brasil.

Ph.D. 1991-1994. University of Kent at Canterbury (Inglaterra). Ph.D. em Relações Internacionais. Tese: O Brasil e a Rodada Uruguai do GATT.

Mestrado 1985-1988 Universidade de Brasília (UnB). Brasília. Mestre em Ciência Política.

Bacharelado 1980-1984. Universidade de Brasília (UnB). Brasília. Bacharel em Economia.

Vânia Lúcia Ribeiro Vieira - Procuradora Federal. É Diretora de Prevenção da Corrupção da Controladoria-Geral da União do Brasil. Mestre em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Bacharel em Direito também pela UFMG e em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro de Minas Gerais. É atualmente a Presidente do Comitê de Peritos do Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção junto à Organização dos Estados Americanos (OEA). Trabalha na Controladoria-Geral da União desde 2004, tendo participado da fundação da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, criada em janeiro de 2006, onde se encontra, desde então, à frente da Diretoria de Prevenção da Corrupção, que tem como principal

missão o desenvolvimento de medidas de prevenção à corrupção e o aperfeiçoamento do sistema nacional de integridade brasileiro.