



CÂMARA DOS DEPUTADOS

**LUIZ CARLOS HAULY**  
Deputado Federal

# CONTAS PÚBLICAS

LEI Nº 9.755, DE 16 DE DEZEMBRO DE 1998

**Centro de Documentação e Informação**  
**Coordenação de Publicações**  
BRASÍLIA – 2010

CÂMARA DOS DEPUTADOS  
**53ª Legislatura – 3ª Sessão Legislativa**  
SÉRIE  
**SEPARATAS DE DIVERSOS, PARECERES E PROJETOS**  
**Nº 54/2009**

## SUMÁRIO

	<b>Pág.</b>
Apresentação .....	5
Lei Haully completa 10 anos .....	7
Marco histórico .....	8
Saiba mais sobre a lei .....	8
Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998 .....	11
Instrução Normativa nº 28, de 5 de maio de 1999 .....	14
Anexo à Instrução Normativa nº 28/1999.....	25
Portaria nº 275, de 14 de dezembro de 2000 .....	31
Anexo II à Instrução Normativa nº 28/1999 .....	33
Projeto de Lei nº 1.311, de 2007 .....	39
Projeto de Lei nº 1.311, de 2007 – Parecer.....	43
Substitutivo ao Projeto de Lei nº 1.311, de 2007.....	49
Repercussão .....	51
O Tribunal de Contas da União e os controles estatal e social da administração pública .....	51
A <i>Homepage</i> Contas Públicas: um diagnóstico de contribuição para o controle social .....	53
Informação e exercício da <i>Accountability</i> .....	54

	<b>Pág.</b>
Portais do Governo no Brasil: <i>Accountability</i> e democracia delegativa .....	56
Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras .....	58
A Reglobalização do Estado e da Sociedade em Rede na Era de Acesso .....	59
Cartilha pela transparência e fim da corrupção .....	62
Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia .....	64
<i>Accountability</i> democrática: expressões essenciais à sua efetivação .....	91
Finanças vai analisar impacto da lei de contas públicas.....	109
Finanças avalia prestação de contas públicas na internet .....	110
Finanças avalia prestação de contas públicas na internet (II) ..	111
Deputado diz que vai acompanhar portal da transparência ...	113
Haully pede punição para quem não cumprir a lei .....	114
Projeto pune falta de divulgação <i>on-line</i> de contas públicas ..	115
TCU estuda punição para fazer cumprir lei de transparência .	117
Transparência também depende do cidadão .....	119
Pinga-fogo – Transparência.....	121

## APRESENTAÇÃO

A divulgação sobre o uso dos recursos públicos por parte dos órgãos federados é obrigatória desde 1998 quando o então Presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou a Lei nº 9.755/1998, resultado de projeto de minha autoria que instituiu a obrigatoriedade de todos os órgãos publicarem seus balanços em página no mundo virtual de fácil acesso aos cidadãos. Há dez anos, essa foi a minha contribuição para que os cidadãos pudessem exercer o controle social e ter acesso à prestação de contas da União, dos Estados e Municípios. Minha intenção é promover a transparência total.

O Tribunal de Contas da União criou a página *www.contas-publicas.gov.br* especialmente para este fim. De forma fácil, ágil, o administrador pode inserir suas informações e torná-las pública. No entanto, no ano passado, ao analisar o que foi efetivamente publicado nos 10 anos de vigência da lei, observamos que houve falhas. Os órgãos públicos diretos deixaram de publicar suas contas – seja porque faltou divulgação ou porque faltou estabelecer punição para os que não cumprem a lei.

Em dezembro de 2008, em audiência pública, os responsáveis pela elaboração da página informaram que algumas mudanças serão necessárias para facilitar a interação entre páginas. Há prefeituras que mantêm suas informações atualizadas e órgãos estaduais e federais que pouco divulgam suas informações. A publicação dessa separata, além de comemorar a primeira década da lei, também pretende contribuir para ampliar conhecimentos sobre o “contas públicas” e sobre o projeto de lei que tramita e prevê punição para os que não publicarem.

*Luiz Carlos Hauly*  
Deputado Federal – PSDB



## LEI HAULY COMPLETA 10 ANOS

*É um marco na história da gestão pública brasileira*

A Lei nº 9.755/1998, da transparência pública, criada por projeto de lei do Deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB – PR) completou 10 anos. “O mundo e o Brasil exigem transparência”, afirmou ele, ao longo dos debates que culminaram com a aprovação da proposição pelo Congresso e sanção pelo Presidente da República.

Durante audiências públicas, em 2007 e 2008, que celebraram o tempo de vigência da lei, Hauly reafirmou sua convicção da necessidade de haver comprometimento por parte dos gestores públicos em divulgar suas ações de forma clara e com o máximo de transparência. A preocupação do parlamentar antecede denúncias sobre mau uso de recursos públicos e a lei se baseou na experiência mundial de se promover a máxima transparência no uso dos recursos públicos, de forma fácil e rápida e pela internet.

No entanto, a lei, embora decana, está sendo mal cumprida conforme análise do próprio Tribunal de Contas da União (TCU), órgão responsável pela manutenção da página na internet e que promete lançar campanha visando ao seu cumprimento em resposta aos apelos do Deputado.

Ele solicitou aos gestores do Tribunal de Contas da União, do Tesouro Nacional, da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios que se associem numa campanha de divulgação e uso do *site* [www.contaspublicas.gov.br](http://www.contaspublicas.gov.br), no qual, segundo determina a referida lei, devem ser publicados o balanço contábil dos entes federados e daqueles que administram recursos públicos.

## MARCO HISTÓRICO

O Coordenador da Secretaria de Macroavaliação Governamental do Tribunal de Contas da União, Marcelo Luiz Souza da Eira, considera a Lei de Haully um marco na história da gestão pública brasileira porque, ao ser implementada, valorizou a transparência no uso dos recursos públicos nas três esferas do Governo. Encarregado de administrar o portal Contas Públicas, Eira afirmou que há dificuldade para fazer cumprir essa lei pela falta de cultura da transparência e de padrões para o tratamento de informações e ainda porque estados e municípios estão fora da jurisdição do TCU.

Um plano de contas único para o Brasil foi a proposta apresentada pelo coordenador-geral do Tesouro Nacional, Henrique Feijó, “de forma a potencializar e cruzar as informações num sistema integrado que facilite aos administradores, especialmente aos municípios, a inserção de dados”.

Segundo ele, o administrador faria uma única inserção e valeria para todos os sistemas. Há dois grupos técnicos que se ocupam dessa padronização e da reorganização dos sistemas de prestação de contas.

## SAIBA MAIS SOBRE A LEI

*a) Quem está obrigado a publicar informações na homepage Contas Públicas?*

R. Toda entidade gestora de recursos públicos está sujeita a divulgar suas contas na *homepage* Contas Públicas, por força da Lei nº 9.755/98. Enquadram-se nessa categoria entidades públicas das esferas federal, estadual e municipal, da administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional, dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Entretanto, entidades federais que aderiram ao uso de sistemas corporativos da administração pública federal, conforme definições contidas na IN TCU nº 28/99, estão dispensadas de divulgar as informações supridas pelos respectivos sistemas.



*b) Como posso incluir as contas de minha entidade na homepage Contas Públicas?*

R. Primeiro, implemente suas páginas com as informações detalhadas na IN TCU nº 28/99: tributos arrecadados, recursos repassados, transferências constitucionais, orçamentos anuais, execução dos orçamentos, balanços orçamentários, demonstrativos de receitas e despesas, contratos e seus aditivos e compras.

Depois, preencha o formulário existente neste *site* com informações da entidade e dos endereços eletrônicos (*links*) das páginas e envie-o para:

Tribunal de Contas da União

Secretaria de Macroavaliação Governamental

SAFS Quadra 4 Lote 1, Anexo I, Sala 432

CEP 70042-900 – Brasília – DF

E remeta também por correio eletrônico para:

contaspublicas@tcu.gov.br

*c) Como posso implementar minha homepage?*

R. A implementação pode ser feita com recursos próprios, mediante contratação de empresas especializadas, utilizando-se de associações ou mediante parceria com quaisquer outras entidades públicas ou privadas.

As páginas podem ser mantidas em computador próprio ou em computador de provedor de presença na internet.

Em qualquer dos casos, ao final da implementação, o formulário deve ser preenchido e remetido ao TCU para cadastramento na *homepage* Contas Públicas.

*d) Qual o prazo para publicação das contas na homepage Contas Públicas?*

R. O prazo máximo para publicação está definido na Lei nº 9.755/98. O seu art. 4º estabelece: “Esta Lei entra em vigor cento e oitenta dias após a data de sua publicação”. Ora, como a

lei foi promulgada em 16 de dezembro de 1998, sua eficácia tem início em 15 de junho de 1999. É esse, portanto, o prazo máximo para publicação das informações na *homepage*. Quem ainda não o fez até essa data já se encontra em atraso.

e) *Podemos colocar as contas públicas de uma entidade em um **site** que tenha o domínio com extensão .com ou .net, por exemplo?*

R. Sim. Não há qualquer restrição quanto ao tipo de *site*. Pode ser .gov, .com, .org, .net ou qualquer outro tipo. O mais importante é que as informações estejam disponíveis.

## **LEI Nº 9.755, DE 16 DE DEZEMBRO DE 1998**

Tribunal de Contas da União – Contas Públicas  
(<http://www.contaspublicas.gov.br>)

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

O Presidente da República,

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

Art. 1º O Tribunal de Contas da União criará *homepage* na rede de computadores internet, com o título “contas públicas”, para divulgação dos seguintes dados e informações:

I – os montantes de cada um dos tributos arrecadados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, os recursos por eles recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio (*caput* do art. 162 da Constituição Federal);

II – os relatórios resumidos da execução orçamentária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (§ 3º do art. 165 da Constituição Federal);

III – o balanço consolidado das contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas autarquias e outras entidades, bem como um quadro estruturalmente idêntico, baseado

em dados orçamentários (art. 111 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964);

IV – os orçamentos do exercício da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e os respectivos balanços do exercício anterior (art. 112 da Lei nº 4.320, de 1964);

V – os resumos dos instrumentos de contrato ou de seus aditivos e as comunicações ratificadas pela autoridade superior (*caput* do art. 26, parágrafo único do art. 61, § 3º do art. 62, arts. 116, 117, 119, 123 e 124 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993);

VI – as relações mensais de todas as compras feitas pela administração direta ou indireta (art. 16 da Lei nº 8.666, de 1993).

§ 1º Os dados referidos no inciso I deverão estar disponíveis na *homepage* até o último dia do segundo mês subsequente ao da arrecadação.

§ 2º Os relatórios mencionados no inciso II deverão estar disponíveis na *homepage* até sessenta dias após o encerramento de cada bimestre.

§ 3º O balanço consolidado previsto no inciso III deverá estar disponível na *homepage* até o último dia do terceiro mês do segundo semestre do exercício imediato àquele a que se referir, e o quadro baseado nos orçamentos, até o último dia do primeiro mês do segundo semestre do próprio exercício.

§ 4º Os orçamentos a que se refere o inciso IV deverão estar disponíveis na *homepage* até 31 de maio, e os balanços do exercício anterior, até 31 de julho de cada ano.

§ 5º Os resumos de que trata o inciso V deverão estar disponíveis na *homepage* até o quinto dia útil do segundo mês seguinte ao da assinatura do contrato ou de seu aditivo, e as comunicações, até o trigésimo dia de sua ocorrência.

§ 6º As relações citadas no inciso VI deverão estar disponíveis na *homepage* até o último dia do segundo mês seguinte àquele a que se referirem.

Art. 2º O Tribunal de Contas da União fiscalizará o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 112 da Lei nº 4.320, de 1964.

Art. 3º Para fiel e uniforme aplicação das presentes normas, o Tribunal de Contas da União atenderá a consultas, coligará elementos, promoverá o intercâmbio de dados informativos e expedirá recomendações técnicas, quando solicitadas.

Parágrafo único. Para os fins previstos neste artigo, poderão ser promovidas, quando necessário, conferências e reuniões técnicas com a participação de representantes das entidades abrangidas por estas normas ou de suas associações.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor cento e oitenta dias após a data de sua publicação.

Brasília, 16 de dezembro de 1998;  
177º da Independência e 110º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO  
Renan Calheiros

## **INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 28, DE 5 DE MAIO DE 1999**

*Estabelece regras para a implementação da homepage Contas Públicas, de que trata a Lei nº 9.755/98.*

O Tribunal de Contas da União, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais, e

Considerando o disposto no art. 1º da Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998;

Considerando que os dados e informações de que trata a referida Lei devem ser divulgados pelos órgãos responsáveis em atendimento ao princípio da publicidade consagrado no art. 37, *caput*, da Constituição Federal;

Considerando a racionalidade administrativa e a economicidade, princípios que norteiam a administração pública objetivando evitar duplicação de esforços e sobreposição de atribuições;

Considerando o poder que lhe confere o art. 3º da Lei nº 8.443/92, para expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições, resolve:

### **SEÇÃO I** *Do Objeto*

Art. 1º A *homepage* intitulada Contas Públicas, a ser mantida pelo Tribunal de Contas da União na internet, proverá o acesso organizado aos seguintes dados e informações:

I – montante de cada um dos tributos arrecadados:

- a) *pela União;*
- b) *pelos Estados e Distrito Federal;*
- c) *pelos Municípios.*

II – recursos repassados voluntariamente:

- a) *pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios à conta dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social;*
- b) *pelos Estados e Distrito Federal aos Municípios.*

III – valores de origem tributária entregues e a entregar:

- a) *pela União a cada um dos demais entes da Federação, a que se referem os incisos I, alíneas a e b, e II, do art. 159 da Constituição Federal, e a expressão numérica dos coeficientes de rateio;*
- b) *pelos Estados aos Municípios observadas as disposições contidas em suas respectivas Constituições e no § 3º do art. 159 da Constituição Federal.*

IV – demonstrativos bimestrais acerca da execução:

- a) *pela União, dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais;*
- b) *pelos Estados e Distrito Federal, dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais;*
- c) *pelos Municípios, acerca dos seus orçamentos existentes.*

V – demonstrativos anuais de receitas e despesas:

- a) *da União, referentes aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e ao Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais;*
- b) *dos Estados e Distrito Federal, referentes aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais;*
- c) *pelos Municípios acerca dos seus orçamentos existentes.*

VI – orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das Empresas Estatais, ou orçamentos existentes:

- a) *da União;*
- b) *dos Estados e Distrito Federal;*
- c) *dos Municípios.*

VII – balanços orçamentários anuais dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais, ou orçamentos existentes:

- a) *da União;*
- b) *dos Estados e Distrito Federal;*
- c) *dos Municípios.*

VIII – resumos dos instrumentos de contrato, ou de seus aditivos, firmados:

- a) *pela União;*
- b) *pelos Estados e Distrito Federal;*
- c) *pelos Municípios.*

IX – relações mensais de todas as compras feitas pela administração direta ou indireta:

- a) *da União;*
- b) *dos Estados e Distrito Federal;*
- c) *dos Municípios.*

## **SEÇÃO II**

### *Da Sistemática de Funcionamento da homepage*

Art. 2º Para a consecução do objeto da *homepage* Contas Públicas, os dados e informações de que trata o art. 1º deverão ser colocados à disposição, para acesso via internet, pelos órgãos e entidades responsáveis a seguir indicados, em páginas específicas de seus *sites*:

I – os órgãos e entidades, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, responsáveis pela arrecadação dos tributos e contribuições, incluídas as destinadas à seguridade social, se



houver, tornarão disponíveis, na internet, os dados e informações relativos aos montantes de cada um dos tributos e contribuições arrecadados;

Prazo: até o último dia do segundo mês subsequente ao da arrecadação.

II – os órgãos e entidades responsáveis pela gestão ou acompanhamento de convênios tornarão disponíveis dados e informações acerca de recursos repassados, à conta dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social:

*a) pela União a Estados, Distrito Federal e Municípios;*

*b) pelos Estados e Distrito Federal a Municípios;*

Prazo: até o último dia do segundo mês subsequente ao do repasse.

III – o Banco do Brasil tornará disponível, na internet, os valores de origem tributária a que se referem os incisos I, alíneas *a* e *b*, e II do art. 159 da Constituição Federal e os arts. 86 e 93 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, entregues pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios;

Prazo: até o último dia do segundo mês subsequente ao do repasse.

IV – o órgão competente do Poder Executivo da União tornará disponível, na internet, as previsões dos referidos valores a entregar aos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 6º da Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989;

Prazo: até o quinto dia subsequente à publicação da previsão.

V – o Tribunal de Contas da União, conforme o parágrafo único do art. 161 da Constituição Federal, tornará disponível, na internet, os coeficientes de rateio fixados anualmente para os Estados, Distrito Federal e Municípios, destinados à distribuição dos valores a que se referem os incisos I, alíneas *a* e *b*, e II, do art. 159 da Constituição Federal;

Prazo: até o último dia do exercício anterior ao de vigência dos coeficientes.

VI – as instituições financeiras estaduais com competência legal para creditar aos Municípios valores relativos à participação destes na arrecadação estadual, inclusive a prevista no § 3º do art. 159 da Constituição Federal, tornará disponível na internet os valores entregues aos respectivos Municípios;

Prazo: até o último dia do segundo mês subsequente ao do repasse.

VII – os órgãos estaduais competentes tornarão disponível na internet, as previsões dos valores a entregar aos Municípios, nos termos da legislação específica do respectivo Estado;

Prazo: até o quinto dia subsequente à publicação da previsão.

VIII – os órgãos estaduais competentes para estimar os coeficientes de rateio dos valores a serem entregues pelos Estados aos seus respectivos Municípios tornarão disponíveis na internet os referidos coeficientes de rateio;

Prazo: Até o último dia do exercício anterior ao da vigência dos coeficientes.

IX – os órgãos federais responsáveis pela consolidação dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais tornarão disponíveis, na internet, os dados e informações constantes da Lei Orçamentária Anual, para cada um dos respectivos orçamentos;

Prazo: até o dia 31 de maio do exercício de vigência da Lei Orçamentária.

X – os órgãos estaduais, do Distrito Federal e municipais responsáveis pela consolidação dos respectivos orçamentos tornarão disponíveis, na internet, os dados e informações constantes da Lei

Orçamentária Anual competente, para cada um dos respectivos orçamentos que houver;

Prazo: até o dia 31 de maio do exercício de vigência da respectiva Lei Orçamentária.

XI – os órgãos da União responsáveis pela elaboração e divulgação dos demonstrativos bimestrais, acerca da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais, tornarão disponíveis, na internet, os correspondentes dados e informações;

Prazo: até sessenta dias após o encerramento de cada bimestre.

XII – os órgãos estaduais, do Distrito Federal e municipais responsáveis pela elaboração e divulgação dos demonstrativos periódicos da execução dos Orçamentos existentes, tornarão disponíveis, na internet, os correspondentes dados e informações;

Prazo: até sessenta dias após o encerramento de cada período fixado, em lei, para o respectivo Estado ou Município.

XIII – os órgãos federais responsáveis pela elaboração e divulgação dos balanços orçamentários anuais, acerca da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais, tornarão disponíveis, na internet, os correspondentes dados e informações;

Prazo: até o dia 31 de julho de cada ano.

XIV – os órgãos estaduais do Distrito Federal e municipais, responsáveis pela elaboração e divulgação dos balanços orçamentários anuais, acerca da execução dos orçamentos existentes, tornarão disponíveis, na internet, os correspondentes dados e informações;

Prazo: até o dia 31 de julho de cada ano.

XV – os órgãos federais responsáveis pela elaboração e divulgação dos demonstrativos anuais de receitas e despesas da União, referentes aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e ao Or-

çamento de Investimentos das Empresas Estatais, tornarão disponíveis, na internet, os correspondentes dados e informações;

Prazo: até 30 de setembro de cada ano.

XVI – os órgãos estaduais, do Distrito Federal e municipais responsáveis pela elaboração e divulgação dos demonstrativos anuais de receitas e despesas dos Estados e Municípios, referentes aos respectivos orçamentos existentes, tornarão disponíveis, na internet, os correspondentes dados e informações;

Prazo: até 30 de setembro de cada ano.

XVII – o órgão federal gestor do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, ou de outro que vier a substituí-lo, tornará disponível, na internet, os dados e informações acerca dos resumos dos instrumentos de contratos e de seus aditivos, firmados pelos órgãos e entidades integrantes do referido sistema;

Prazo: até o quinto dia útil do segundo mês seguinte ao da assinatura do contrato ou de seu aditivo.

XVIII – os órgãos e entidades federais vinculados aos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, inclusive o Tribunal de Contas da União, bem como o Ministério Público da União e a Advocacia-Geral da União, enquanto não integrantes do SIASG, tornarão disponíveis, na internet, por meio de sistemas específicos, os dados e informações de que trata o inciso anterior, relativamente aos atos por eles praticados;

Prazo: até o quinto dia útil do segundo mês seguinte ao da assinatura do contrato ou de seu aditivo.

XIX – os órgãos e entidades estaduais e do Distrito Federal dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, individualmente ou por intermédio de órgão centralizador ou de sistema gerenciador de dados e informações, tornarão disponível, na internet, os dados e informações acerca dos resumos dos instrumentos de contratos e seus aditivos;

Prazo: até o quinto dia útil do segundo mês seguinte ao da assinatura do instrumento.

XX – os órgãos e entidades municipais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, individualmente ou por intermédio de órgão centralizador ou de sistema gerenciador de dados e informações, tornarão disponível, na internet, os dados e informações acerca dos resumos dos instrumentos de contratos e seus aditivos;

Prazo: até o quinto dia útil do segundo mês seguinte ao da assinatura do instrumento.

XXI – o órgão federal gestor do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, ou de outro que vier a substituí-lo, tornará disponível, na internet, os dados e informações acerca das relações mensais de todas as compras feitas pelos órgãos e entidades integrantes do referido sistema;

Prazo: até o último dia do segundo mês seguinte ao da aquisição.

XXII – os órgãos e entidades federais vinculados aos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, inclusive o Tribunal de Contas da União, bem como o Ministério Público da União e a Advocacia-Geral da União, enquanto não integrantes do SIASG, tornarão disponíveis, na internet, por meio de sistemas específicos, os dados e informações de que trata o inciso anterior, relativamente aos atos por eles praticados;

Prazo: até o último dia do segundo mês seguinte ao da aquisição.

XXIII – os órgãos e entidades estaduais e do Distrito Federal dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, individualmente ou por intermédio de órgão centralizador ou de sistema gerenciador de dados e informações, tornarão disponível, na internet, os dados e informações acerca das relações mensais de todas as compras realizadas;

Prazo: até o último dia do segundo mês seguinte ao da aquisição.

XXIV – os órgãos e entidades municipais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, individualmente ou por intermédio de órgão centralizador ou de sistema gerenciador de dados e informações, tornarão disponível, na internet, os dados e informações acerca das relações mensais de todas as compras realizadas;

Prazo: até o último dia do segundo mês seguinte ao da aquisição.

§ 1º O acesso estruturado aos dados e informações dos órgãos e entidades referidos nos itens I a XXIV deste artigo, dar-se-á por intermédio de *links*, disponíveis na *homepage* Contas Públicas, que remeterão às respectivas páginas específicas de cada órgão ou entidade.

§ 2º Os dados e informações pertinentes a cada órgão ou entidade também poderão ser acessados diretamente nos seus respectivos *sites*.

§ 3º Os dados e informações de que tratam os incisos deste artigo conterão os elementos expressos no Anexo desta Instrução Normativa.

Art. 3º O Tribunal de Contas da União, por intermédio de suas unidades técnicas competentes, estabelecerá, em conjunto com cada um dos órgãos e entidades federais, estaduais e municipais envolvidos, a forma de apresentação dos dados e informações que integrarão a *homepage*, visando à sua uniformização.

Parágrafo único. Em relação a órgãos e entidades municipais, a forma de apresentação dos dados e informações poderá, excepcionalmente, ser estabelecida em convênio ou acordo de cooperação técnica que formalizar a adesão ao presente sistema de divulgação.

Art. 4º Fixada a sistemática de apresentação dos dados e informações, ficam os referidos órgãos e entidades obrigados a comunicar imediatamente ao Tribunal quaisquer alterações técnicas even-

tualmente ocorridas em seus *sites*, a fim de que sejam efetuadas as adaptações necessárias na *homepage* Contas Públicas.

Art. 5º O Presidente do Tribunal, com o intuito de melhor atender aos objetivos colimados no art. 1º da Lei nº 9.755/98, bem como adequar a *homepage* Contas Públicas a eventuais mudanças na legislação correlata, poderá alterar, a qualquer tempo, os elementos informativos contidos no Anexo desta Instrução Normativa, fixando prazo para as adequações necessárias nos *sites* dos órgãos e entidades envolvidos.

Art. 6º Os dados e informações tornados disponíveis na internet segundo a sistemática desta Instrução Normativa serão de responsabilidade dos órgãos e entidades mantenedores.

Art. 7º As unidades técnicas do Tribunal de Contas da União, em sua esfera de competência, verificarão, nos *sites* dos órgãos e entidades responsáveis, a acessibilidade e adequação da forma de apresentação dos dados e informações relacionados no Anexo desta Instrução Normativa.

§ 1º Detectadas quaisquer falhas, impropriedades ou omissões na apresentação dos dados, a unidade técnica do Tribunal, de imediato, manterá contato com o órgão responsável pela informação, objetivando o seu saneamento a tempo de cumprir os prazos fixados.

§ 2º Caso não seja sanado o problema, em se tratando de órgãos ou entidades federais, a unidade técnica submeterá o assunto ao Relator em cuja Lista de Unidade Jurisdicionada conste o órgão ou entidade responsável, propondo a adoção das providências cabíveis, na forma legal e regulamentar.

§ 3º Caso não seja sanado o problema, em se tratando de órgãos ou entidades estaduais ou municipais, a unidade técnica submeterá o assunto à SEGECEX, propondo a adoção das providências necessárias.

Art. 8º Com o intuito de garantir a confiabilidade dos dados e informações colocadas à disposição do público, o Tribunal poderá

realizar auditorias nos órgãos e entidades federais, especialmente nos seus sistemas informatizados de origem dos dados.

Art. 9º Os órgãos e entidades mencionados nos incisos do art. 2º manterão os dados e informações disponíveis para consulta pelo período de, no mínimo, cinco anos, à exceção daqueles referidos nos incisos XVII a XXIV, que deverão ser mantidos por, pelo menos, um ano.

Art. 10. Os órgãos e entidades responsáveis deverão tornar disponíveis, na internet, os dados e informações, na forma desta Instrução Normativa, até o dia 15 de junho deste ano, sem prejuízo dos prazos fixados nos incisos do art. 2º .

Art. 11. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

IRAM SARAIVA  
Presidente



## ANEXO À INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 28/1999

Os dados e informações de que tratam os incisos do artigo 2º da Instrução Normativa nº /1999, expressarão os elementos constantes deste anexo (§ 3º do art. 2º).

### **1. TRIBUTOS ARRECADADOS (art. 2º, inciso I)**

I – exercício e mês da arrecadação; e

II – montante de cada um dos tributos e contribuições arrecadados no mês, e o acumulado no exercício, discriminados por unidade da Federação, onde foram arrecadados, desdobrado, ainda, pelos respectivos Municípios, no caso de tributos arrecadados pela União e discriminados por Municípios, onde foram arrecadados, no caso de tributos arrecadados pelos Estados.

### **2. RECURSOS REPASSADOS (art. 2º, II)**

I – exercício e mês do repasse;

II – montante repassado no mês, e acumulado até o mês, a cada unidade da Federação, desdobrado, ainda, pelos respectivos Municípios, no caso da União e desdobrados pelos respectivos Municípios no caso dos Estados;

III – quanto a cada um dos instrumentos:

*a) número original;*

*b) Ministério ou Órgão Superior a que se vincule o repassador, no caso da União;*

*c) Secretaria ou órgão a que se vincule, no caso de Estados, Distrito Federal e Municípios;*

- d) *concedente;*
- e) *beneficiário;*
- f) *objeto;*
- g) *valor do convênio;*
- h) *valor da contrapartida;*
- i) *vigência;*
- j) *situação.*

### **3. TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS**

#### *3.1. Transferências da União*

##### *3.1.1. Valores entregues pela União (art. 2º, III)*

I – exercício e mês da arrecadação;

II – montante repassado no mês, e acumulado no exercício, a cada um dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

##### *3.1.2. Valores a serem entregues pela União (art. 2º, IV)*

I – exercício e mês a que se refere a previsão;

II – variação prevista.

##### *3.1.3. Coeficientes de rateio a serem observados pela União (art. 2º, V)*

I – Exercício de vigência dos coeficientes de rateio;

II – Coeficiente atribuído a cada Ente da Federação.

#### *3.2. Transferências dos Estados*

##### *3.2.1. Valores entregues pelos Estados (art. 2º, VI)*

I – exercício e mês da arrecadação;

II – montante repassado no mês, e acumulado no exercício, a cada um dos Municípios.

### 3.2.2. *Valores a serem entregues pelos Estados (art. 2º, VII)*

I – exercício e mês a que se refere a previsão;

II – variação prevista.

### 3.2.3. *Coefficientes de rateio a serem observados pelos Estados (art. 2º, VIII)*

I – Exercício de vigência dos coeficientes de rateio;

II – Coeficiente atribuído a cada Município.

## **4. ORÇAMENTOS ANUAIS (art. 2º, IX e X)**

I – exercício de vigência da Lei;

II – montante da receita prevista para o exercício, desdobrada por classificação econômica; e

III – montante da despesa fixada para o exercício, desdobrada por número e nome de:

*a) unidade orçamentária;*

*b) função;*

*c) programa;*

*d) subprograma;*

*e) fonte de recursos; e*

*f) grupo de despesa.*

## **5. EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS (art. 2º, XI e XII)**

I – exercício e bimestre de execução do orçamento;

II – montante da receita realizada no bimestre, e acumulada até o bimestre, desdobrada por classificação econômica; e

III – montantes das despesas autorizadas e empenhadas no exercício e montante da despesa liquidada no bimestre, e acumulada até o bimestre, desdobradas por número e nome de:

- a) unidade orçamentária;
- b) função;
- c) programa;
- d) subprograma;
- e) fonte de recursos; e
- f) grupo de despesa.

## **6. BALANÇOS ORÇAMENTÁRIOS (art. 2º, XIII e XIV)**

I – exercício de execução do orçamento;

II – montantes das receitas previstas e realizadas no ano, e a diferença entre ambas, desdobradas por classificação econômica até o segundo nível;

III – montantes das despesas autorizadas e liquidadas no ano, e a diferença entre ambas, desdobradas por classificação econômica até o nível de modalidade de aplicação;

IV – *superavit/deficit* corrente apurado no exercício;

V – *superavit/deficit* de capital apurado no exercício; e

VI – resultado orçamentário do exercício.

## **7. DEMONSTRATIVOS DE RECEITAS E DESPESAS (art. 2º, XV e XVI)**

I – exercício de execução do orçamento;

II – montantes das receitas previstas e realizadas no ano, e o percentual de realização, desdobradas por classificação econômica até o segundo nível; e

III – montantes das despesas autorizadas e liquidadas no ano, e o percentual de execução, desdobradas por classificação econômica até o nível de modalidade de aplicação.

## **8. CONTRATOS E SEUS ADITIVOS (art. 2º, XVII a XX)**

I – exercício e mês da assinatura do instrumento;

II – nome do ministério ou órgão superior a que se vincula a unidade administrativa contratante, no caso da União;

III – nome da secretaria ou órgão a que se vincule a unidade administrativa contratante, no caso de Estados ou Municípios;

IV – nome e número no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ, da unidade administrativa contratante; e

V – quanto aos instrumentos de contrato e de seus aditivos, no que couber:

- a) fundamento legal da licitação, dispensa ou inexigibilidade;*
- b) modalidade da licitação;*
- c) número do processo de licitação, dispensa ou inexigibilidade;*
- d) número do processo relativo ao aditivo;*
- e) objeto;*
- f) nome e CNPJ/CPF do contratado;*
- g) datas de assinatura e de publicação do resumo do instrumento no respectivo Diário Oficial;*
- h) vigência;*
- i) programa de trabalho originário dos recursos orçamentários relativos ao objeto;*
- j) número e nome da Unidade Gestora emitente do empenho original;*
- k) número e nome da Gestão à conta da qual correm os recursos;*
- l) número do empenho original; e*
- m) valor global.*

## **9. COMPRAS (art. 2º, XXI a XXIV)**

I – exercício e mês da aquisição;

II – nome do ministério ou órgão superior a que se vincula a unidade administrativa adquirente, no caso da União;

III – nome da secretaria ou órgão a que se vincule a unidade administrativa adquirente, no caso de Estados ou Municípios;

IV – nome e CNPJ da unidade administrativa adquirente;

V – nome e CNPJ do fornecedor;

VI – descrição do bem adquirido;

VII – preço unitário de aquisição do bem;

VIII – quantidade adquirida do bem; e

IX – valor total da aquisição.

## PORTARIA Nº 275, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2000

*Institui o Anexo II à Instrução Normativa nº 28, de 5 de maio de 1999, aplicável aos dados e informações de responsabilidade dos Municípios a serem colocados à disposição para acesso, via internet, na homepage Contas Públicas criada pela Lei nº 9.755/98.*

O Presidente do Tribunal de Contas da União, no uso de suas atribuições legais e regimentais e,

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

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

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

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

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

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

IRAM SARAIVA  
Presidente

*Publicada no BTCU nº 73, de 26-12-2000*



## **ANEXO II À INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 28/1999**

– MUNICÍPIOS –

*(Instituído pela Portaria nº 275, de 14 de dezembro de 2000)*

Os dados e informações de que tratam os incisos do artigo 2º da Instrução Normativa TCU nº 28/99, de responsabilidade dos Municípios, expressarão os elementos constantes deste Anexo II.

### **1 – TRIBUTOS ARRECADADOS (art. 2º, inciso I)**

I – exercício e mês da arrecadação e;

II – montante de cada um dos tributos e contribuições arrecadados no mês, e o acumulado no exercício.

### **2 – RECURSOS RECEBIDOS**

I – montante de cada transferência Constitucional recebida no mês, e o acumulado no exercício, discriminadas por título;

II – montante das transferências voluntárias recebidas, discriminando as correntes e as de capital, recebidas no mês, e o acumulado no exercício;

III – quanto a cada um dos instrumentos celebrados:

- a) número original;*
- b) concedente;*
- c) objeto;*
- d) valor do convênio;*
- e) valor da contrapartida;*

*f) prazo para cumprimento do objeto.*

### **3 – RECURSOS REPASSADOS**

I – exercício e mês do repasse;

II – montante repassado no mês, e acumulado até o exercício;

III – quanto a cada um dos instrumentos:

*a) número original;*

*b) Secretaria ou órgão a que se vincule;*

*c) concedente;*

*d) beneficiário;*

*e) objeto;*

*f) valor do convênio;*

*g) valor da contrapartida;*

*h) vigência;*

*i) situação.*

### **4 – ORÇAMENTOS ANUAIS (art. 2º, inciso X)**

I – exercício de vigência da lei;

II – montante da receita prevista para o exercício, desdobrada por classificação econômica;

III – montante da despesa fixada para o exercício, desdobrada por número e nome de:

*a) unidade orçamentária;*

*b) função;*

*c) programa;*

*d) subprograma;*

*e) fonte de recursos; e*

*f) grupo de despesa.*

## **5 – EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS (art. 2º, inciso XII)**

I – exercício e bimestre de execução do orçamento;

II – montante da receita realizada no bimestre, e acumulada até o bimestre, desdobrada por classificação econômica; e

III – montantes das despesas autorizadas no exercício, empenhadas no bimestre e acumulada no exercício, bem como o montante da despesa liquidada no bimestre, e acumulada no exercício, desdobradas por número e nome de:

a) *unidade orçamentária*;

b) *função*;

c) *programa*;

d) *subprograma*;

e) *fonte de recursos*; e

f) *grupo de despesa*.

## **6 – BALANÇOS ORÇAMENTÁRIOS (art. 2º, inciso XIV)**

I – exercício de execução do orçamento;

II – montantes das receitas previstas e realizadas no ano, e a diferença entre ambas, desdobradas por classificação econômica;

III – montantes das despesas autorizadas e liquidadas no ano, e a diferença entre ambas, desdobradas por classificação econômica;

IV – *superavit/deficit* corrente apurado no exercício;

V – *superavit/deficit* de capital apurado no exercício; e

VI – resultado orçamentário do exercício.

## **7 – CONTRATOS E SEUS ADITIVOS (art. 2º, inciso XX)**

I – exercício e mês da assinatura do instrumento;

III – nome da secretaria ou órgão a que se vincule a unidade administrativa contratante;

IV – nome e número no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ, da unidade administrativa contratante; e

V – quanto aos instrumentos de contrato e de seus aditivos, no que couber:

- a) *fundamento legal da licitação, dispensa ou inexigibilidade;*
- b) *modalidade da licitação;*
- c) *número do processo de licitação, dispensa ou inexigibilidade;*
- d) *número do processo relativo ao aditivo;*
- e) *objeto;*
- f) *nome e CNPJ/CPF do contratado;*
- g) *datas de assinatura e de publicação do resumo do instrumento no respectivo Diário Oficial;*
- h) *vigência;*
- i) *número do empenho original; e*
- j) *valor global.*

## **8 – COMPRAS (art. 2º, inciso XXIV)**

I – exercício e mês da aquisição;

II – nome da Secretaria ou Órgão a que se vincule a unidade administrativa adquirente;

III – nome e CNPJ da unidade administrativa adquirente;

IV – nome e CNPJ/CPF do fornecedor;

V – descrição do bem adquirido;

VI – preço unitário de aquisição do bem;

VII – quantidade adquirida do bem; e

VIII – valor total da aquisição.

Informações Consolidadas do Governo Federal

## Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

- Orçamento Geral da União
- Orçamento de Investimentos das Estatais
- Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – 2006
- Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – 2005
- Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – 2004
- Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – 2003
- Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – 2002
- Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – 2001
- Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – 2000
- Contratos e Compras do Governo Federal (COMPRASNET)

## **Secretaria Federal de Controle Interno**

- Balanço Geral da União
- Convênios e Outros Repasses de Recursos (Transferências Voluntárias)
- Portal da Transparência dos Recursos Públicos Federais

## **Secretaria do Tesouro Nacional**

- Demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal
- Execução Orçamentária da União
- Indicadores Fiscais e de Endividamento de Estados e Municípios
- Portal do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI)
- Resultado do Tesouro Nacional
- Transferências Constitucionais e Previsões de Repasses

## Banco Central do Brasil

- Boletim do Banco Central

Banco do Brasil

- Distribuição da Arrecadação Federal (Transferências Constitucionais e Legais)

Secretaria da Receita Federal

- Demonstrativo da Arrecadação Federal
- Demonstrativo dos Benefícios Tributários

Instituto Nacional do Seguro Social

- Boletim Estatístico da Previdência Social (Arrecadação e Benefícios)

Ministério da Saúde

- Transferências do Sistema Único de Saúde

## PROJETO DE LEI Nº 1.311, DE 2007

(Do Sr. Luiz Carlos Hauly)

*Estabelece penalidades pelo descumprimento da Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998 e dá outras providências.*

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Ficam os órgãos públicos federais, estaduais e municipais, inclusive autarquias e outras entidades, obrigados a divulgar os dados previstos no art. 1º da Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998 no prazo de trinta dias após a sua publicidade oficial.

Parágrafo único. Em caso do descumprimento do disposto no caput do presente artigo, serão aplicadas as seguintes penalidades:

*I – registro do órgão ou entidade pública como inadimplente no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI;*

*II – suspensão do exercício da função pública pela autoridade máxima do órgão ou entidade pública pelo prazo mínimo de três meses ou até perdurar o descumprimento da penalidade;*

*III – multa de até R\$500.000,00 (quinhentos mil reais), a ser aplicada pelo Tribunal de Contas da União, à autoridade pública responsável pelo descumprimento da obrigação contida no caput do presente artigo;*

*IV – rejeição da prestação de contas anual do órgão responsável pelo inadimplemento do disposto no caput do presente artigo junto ao Tribunal de Contas da União.*

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

## JUSTIFICAÇÃO

A Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998, que determinou a divulgação de dados e informações sobre a arrecadação, execução, balanço consolidado, orçamentos, instrumentos de contrato e relações de compras na rede mundial de computadores é um dos grandes marcos da transparência das contas públicas no país.

Isto porque assegurou ao cidadão a obtenção de informações sobre as receitas e despesas das contas públicas de todos os entes públicos. Entretanto, a ausência de penalidade, na hipótese de descumprimento da referida obrigação, tem permitido que muitos órgãos públicos, num completo desrespeito à população, não disponibilizem seus dados na rede mundial de computadores.

A presente proposição visa a corrigir esta distorção e assegurar ao cidadão completo acesso às contas públicas estatais. Pelo alcance e importância da medida, contamos com o apoio dos nobres Pares para sua aprovação.

Sala das Sessões, 15 de junho de 2007.

Deputado Luiz Carlos Hauly

### **Projeto pune falta de divulgação *on-line* de contas públicas**

A Câmara analisa o Projeto de Lei nº 1.311/07, do Deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB – PR), que estabelece punições pela falta de divulgação de informações na internet sobre contas públicas. O objetivo é aumentar a transparência sobre arrecadação, orçamento e compras públicas em todos os níveis de governo (federal, estadual e municipal).



O texto institui quatro penalidades administrativas para punir as autoridades que não divulgarem os dados adequadamente:

- registro do órgão como inadimplente no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi);
- suspensão da autoridade máxima do órgão do exercício da função pública por, no mínimo, três meses ou até que a exigência legal seja executada;
- multa de até R\$500 mil, a ser aplicada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), à autoridade pública responsável;
- rejeição da prestação de contas anual do órgão responsável pelo TCU.

### **Divulgação**

A Lei nº 9.755/98 determina que o Tribunal de Contas da União mantenha atualizada uma página na internet, com o título “contas públicas”, para divulgação dos seguintes dados e informações:

- os montantes de cada tributo arrecadado pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios;
- os relatórios resumidos da execução orçamentária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- o balanço consolidado das contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e suas autarquias;
- os orçamentos do exercício da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e os respectivos balanços do exercício anterior;
- as relações mensais de todas as compras feitas pela administração direta ou indireta.

“Essa lei é um dos grandes marcos da transparência das contas públicas no País, mas a falta de penalidades na hipótese de descumprimento da obrigação tem permitido que muitos órgãos públicos, num completo desrespeito à população, não disponibilizem os dados na internet”, pondera Haully. O projeto, explica, corrige essa distorção e assegura ao cidadão completo acesso às contas públicas.

## **Tramitação**

O projeto, que tramita em caráter conclusivo, foi aprovado com substitutivo pela Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público; e será analisado pelas Comissões de Finanças e Tributação; e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO  
E SERVIÇO PÚBLICO

**PROJETO DE LEI Nº 1.311, DE 2007 – PARECER**

*Estabelece penalidades pelo descumprimento da Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998, e dá outras providências.*

Autor: Deputado Luiz Carlos Hauly

Relator: Deputado Milton Monti

**I – Relatório**

Apresentado pelo Deputado Luiz Carlos Hauly, o Projeto de Lei nº 1.311, de 2007, tem como finalidade estabelecer penalidades pelo descumprimento da Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998, que preconiza a divulgação de dados e informações sobre finanças públicas em *homepage* criada pelo Tribunal de Contas da União.

A Justificação da proposição apresenta as seguintes considerações:

A Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998, que determinou a divulgação de dados e informações sobre a arrecadação, execução, balanço consolidado, orçamentos, instrumentos de contrato e relações de compras na rede mundial de computadores é um dos grandes marcos da transparência das contas públicas no País.

Isto porque assegurou ao cidadão a obtenção de informações sobre as receitas e despesas das contas públicas de todos os entes públicos. Entretanto, a ausência de penalidade, na hipótese de descumprimento da referida obrigação, tem permitido que muitos órgãos públicos, num completo desrespeito à população, não exponham seus dados na rede mundial de computadores.

A presente proposição visa corrigir esta distorção e assegurar ao cidadão completo acesso às contas públicas estatais. Pelo alcance e importância da medida, contamos com o apoio dos nobres Pares para sua aprovação.

O Projeto de Lei nº 1.311, de 2007, estabelece um conjunto de quatro penalidades administrativas pelo descumprimento das determinações da Lei nº 9.755, de 1998, figurando nesse conjunto a suspensão do exercício da função pública pelo prazo mínimo de três meses a aplicação de multa de até R\$500.000,00 (quinhentos mil reais) à autoridade pública responsável.

Aberto o prazo regimental, foram apresentadas, pelo Deputado Gervásio Silva, duas emendas, sendo uma supressiva e outra modificativa. A primeira emenda pretende suprimir três das penalidades previstas na proposição, tendo em vista, segundo o autor da mesma, a “absoluta desproporcionalidade das sanções previstas”.

A segunda emenda, por sua vez, almeja estabelecer uma adequação dos prazos fixados na Lei nº 9.755, de 1998, para divulgação de dados e informações, e o prazo previsto no art. 1º do Projeto de Lei nº 1.311, de 2007.

É o relatório.

## **II – Voto do Relator**

Cabe agora a esta Comissão, consoante o disposto no art. 32, inciso XVIII, alínea *q*, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados manifestar-se sobre o mérito da proposição.

Louvável a pretensão do Projeto de Lei nº 1.311, de 2007, que visa contribuir para transparência das finanças públicas e para aumento do controle social, por parte do cidadão comum, sobre a

gestão pública. Entretanto, em que pesem esses pontos positivos, a proposição apresenta inadequação que deve ser eliminada para sua aprovação.

Inicialmente, para compreensão aprofundada do contexto jurídico-normativo em que se situa o Projeto de Lei nº 1.311, de 2007, fazem-se necessárias algumas considerações a respeito da Lei nº 9.755, de 1998.

A Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998, que dispõe sobre a criação de *homepage* na internet, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica e dá outras providências, resultou na aprovação do Projeto de Lei nº 4.576, de 1998, apresentado pelo Deputado Luiz Carlos Hauly.

A mencionada Lei nº 9.755, de 1998, lei ordinária de natureza federal e não nacional, visto que a Constituição Federal não contempla dispositivo que autorize a União a legislar a respeito da divulgação obrigatória de dados e informações pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, por meio de lei ordinária, tem sua incidência restrita à União e, nessa esfera estatal, confere incumbência impositiva ao Tribunal de Contas da União e não aos demais entes da Federação.

Com efeito, o legislador ordinário federal não poderia, em respeito aos princípios estruturadores do Estado Nacional, com destaque para o princípio da autonomia federativa, inserto no art. 18 da Constituição Federal, impor obrigações administrativas aos Estados-Membros, Distrito Federal e aos Municípios, salvo nas hipóteses expressamente contempladas na Constituição, como no caso da legislação sobre finanças públicas, tendo em vista o previsto no art. 24, inciso I, combinado com o estabelecido no art. 163, incisos I e V, ambos da Lei Fundamental, mas com uma especificidade indispensável: a necessidade de lei complementar.

Em razão desse quadro jurídico-normativo, a Lei nº 9.755, de 1998, cometeu, acertadamente, ao Tribunal de Contas da União a incumbência de criar *homepage* para divulgação de dados e informações sobre finanças públicas, mas, em nenhum dispositivo de seu texto, estabeleceu imposição legal para que órgãos e entida-

des estaduais, distritais e municipais encaminhassem ao Tribunal de Contas da União dos dados e informações previstos na Lei nº 9.755, de 1998.

Desnecessário seria dizer que as demais unidades federativas não gozam de imunidade referente à divulgação de todos os seus atos públicos, já que a obrigação de divulgação de atos administrativos decorre não da Lei nº 9.755, de 1998, ou de qualquer outra norma infraconstitucional mas da própria Constituição Federal que, em seu art. 37, *caput*, contempla expressamente o princípio da publicidade.

Dessa forma, para resumir a argumentação até aqui exposta, é possível dizer o seguinte:

- A Lei nº 9.755, de 1998, incumbiu o Tribunal de Contas da União de criar *homepage* na internet para divulgação de dados e informações sobre finanças públicas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo o Tribunal de Contas da União o órgão gestor desse sistema informatizado e, por consequência, o responsável pela consolidação desses dados e informações (veja-se o art. 3º da Lei nº 9.755, de 1998).

- A Lei nº 9.755, de 1998, em nenhum de seus dispositivos, estabeleceu (e nem poderia fazê-lo) qualquer imposição para Estados, Distrito Federal e Municípios.

- Estados, Distrito Federal e Municípios são obrigados a divulgar seus atos administrativos sobre finanças públicas por força do princípio da publicidade, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal e das demais normas constitucionais e leis complementares referidas no texto constitucional, como, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal, (veja-se o capítulo IX dessa lei complementar, cujo título é “Da Transparência, Controle e Fiscalização”).

Deve ser registrado que é do conhecimento deste relator que o Tribunal de Contas da União editou ato administrativo que disciplina a operacionalidade da sistemática de divulgação prevista na Lei nº 9.755, de 1998. Com efeito, a Corte de Contas adotou a Instrução Normativa nº 28, de 5 de maio de 1999, que em seu art. 2º preconiza o seguinte:

## “DA SISTEMÁTICA DE FUNCIONAMENTO DA *HOMEPAGE*”

Art. 2º Para a consecução do objeto da *homepage* Contas Públicas, os dados e informações de que trata o art. 1º deverão ser colocados à disposição, para acesso via internet, pelos órgãos e entidades responsáveis a seguir indicados, em páginas específicas de seus *sites*.”

Não obstante a orientação contida na Instrução Normativa nº 28, de 1999, do TCU, até o presente, inexistiu determinação legal impositiva, relacionada com a divulgação de dados e informações, previstos na Lei nº 9.755, de 1998, para Estados, Distrito Federal e Municípios. O que existe é uma determinação legal para que o Tribunal de Contas da União reúna e divulgue dados dos entes estatais que integram a Federação.

Por oportuno, é preciso ponderar que a determinação constante do art. 112 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, recepcionada pela Constituição Federal de 1988 como lei complementar, impõe obrigação de encaminhamento, por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios, dos orçamentos do exercício e os balanços do exercício anterior ao Ministério da Fazenda (veja-se o art. 111 da mesma Lei) e não ao Tribunal de Contas da União.

Assim, deve ser dito que a Lei nº 9.755, de 1998, lei ordinária federal, instituiu nova sistemática de consolidação e de divulgação de dados, permanecendo inalteradas as determinações constantes dos arts. 111 e 112 da Lei nº 4.320, de 1964, que tem natureza de lei complementar nacional.

O Projeto de Lei nº 1.311, de 2007, cuja ementa orienta-se para a instituição de penalidades pelo descumprimento da Lei nº 9.755, de 1998, na verdade, antes disso, em seu art. 1º, instituiu a obrigatoriedade (em 2007) de os órgãos e entidades públicas federais, estaduais, distritais e municipais divulgarem os dados previstos no art. 1º da Lei nº 9.755, de 1998.

Nesse sentido, tendo em vista a argumentação anteriormente exposta, a proposição demonstra-se inadequada, pois a União não tem competência, por lei ordinária, para estabelecer obrigações

e penalidades para Estados, Distrito Federal e Municípios relacionadas com transparência e fiscalização financeira, razão pela qual oferecemos, em anexo, substitutivo que sana a inadequação apontada.

As palavras a seguir transcritas, do renomado constitucionalista José Afonso da Silva, confirmam nosso posicionamento:

“O que trata da receita e da despesa, do ponto de vista jurídico, é o direito financeiro, a respeito do qual cabe à União estabelecer normas gerais, nos termos do art. 24, i.”

Examinados isoladamente, esse dispositivo e seus parágrafos poderiam levar o intérprete a entender que tais normas gerais poderiam ser fixadas por lei ordinária, mas numa visão sistemática que leve em consideração os arts. 163, *caput*, e 165, § 9º, logo se vê que ditas normas só podem ser veiculadas por lei complementar, o que está em harmonia com os princípios da Constituição, que sempre exige lei complementar quando a regulação se estende a todos os entes federativos.

No que diz respeito às emendas, nosso posicionamento é pela rejeição das mesmas.

Dessa forma, por todo o exposto, manifestamo-nos pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.311, de 2007, na forma do Substitutivo anexo, com fundamento no art. 129, inciso II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e pela rejeição das emendas apresentadas.

Sala da Comissão, de de 2007. – Deputado *Milton Monti*, Relator.



## SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.311, DE 2007

*Estabelece penalidades pelo descumprimento da Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998, e dá outras providências.*

Autor: Deputado Luiz Carlos Hauly

Relator: Deputado Milton Monti

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei estabelece a obrigatoriedade de divulgação, pela administração pública federal, dos dados previstos na Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998, e penalidades pelo descumprimento dessa obrigação.

Art. 2º Ficam as entidades e os órgãos públicos federais, obrigados a divulgar os dados previstos no art. 1º da Lei nº 9.755, de 1998, no prazo de trinta dias após a sua publicidade oficial.

§ 1º Em caso do descumprimento do disposto no *caput* do presente artigo, serão aplicadas as seguintes penalidades:

*I – registro do órgão ou entidade pública como inadimplente no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI;*

*II – suspensão do exercício da função pública pela autoridade máxima do órgão ou entidade pública pelo prazo mínimo de três meses ou até perdurar o descumprimento da penalidade;*

*III – multa de até R\$500.000,00 (quinhentos mil reais), a ser aplicada pelo Tribunal de Contas da União, à autoridade pública responsável pelo descumprimento da obrigação contida no caput do presente artigo;*

*IV – rejeição da prestação de contas anual do órgão responsável pelo inadimplemento do disposto no caput do presente artigo junto ao Tribunal de Contas da União.*

§ 2º As sanções previstas no parágrafo anterior não serão aplicáveis se a entidade ou órgão público federal houver divulgado os dados, previstos no art. 1º da Lei nº 9.755, de 1998, em sítio próprio na internet.

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

Sala da Comissão, de de 2007. – Deputado *Milton Monti*, Relator.

## Repercussão

A Lei nº 9.755/1998 repercutiu nas academias de onde surgiram estudos de especialização, pós-graduação, mestrado, artigos e análises para revista. No âmbito legislativo, Estados e Municípios aprovaram leis semelhantes. No Tribunal de Contas da União há o compromisso de melhorar a forma de preenchimento e compreensão das informações. Abaixo estão resumos de algumas dessas teses:

### Universidade do Pará

Ciências Sociais e Aplicadas

Dissertação de Mestrado – Curso de Mestrado em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2002.

Orientador: Fernando Facury Scaff

Mestrando: Jair Santos Lima

O Tribunal de Contas da União e os controles estatal e social da administração pública (<http://www3.ufpa.br/bc/Portal/DTC/direito.htm>)

**RESUMO:** O presente trabalho versa sobre o Tribunal de Contas da União e os controles estatal e social da Administração Pública, sendo que a amplitude da abordagem circunscreve-se à esfera Federal. Na Constituição Federal estão elencadas as competências da Corte de Contas, evidenciando seu papel de destaque no tocante à proteção do patrimônio público. Preceitua o artigo 71 da Carta Magna, que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do TCU.

A análise da inserção do TCU no âmbito dos poderes do Estado conduz ao entendimento de que exerce tanto funções jurisdicionais quanto funções administrativas. A efetividade da sua atuação, no que tange ao cumprimento do seu papel fiscalizador, demanda a ampliação do espectro de participação popular no exercício do controle. As estratégias de atuação preventiva, de aproximação com a sociedade com os gestores públicos e de orientação pedagógica

gica, em prol da justiça social e do bem-estar da sociedade brasileira, são fundamentais para o aperfeiçoamento do controle.

As denúncias e representações do TCU constituem os liames de integração dos controles estatal e social, pois, possibilitam ao cidadão provocar a atuação do controle estatal exercido pelo Tribunal. A participação popular se transformou no referencial tanto para a ampliação das possibilidades de acesso aos setores populares aos processos decisórios que envolvem a aplicação de recursos públicos, quanto para a garantia da execução eficiente de programas de compensação social no contexto das políticas de ajuste estrutural e de privatização do patrimônio do Estado.

O controle social corresponde ao exercício do direito de fiscalização por intermédio da participação popular. Entretanto, no Brasil, ainda não há relação direta entre programas e práticas governamentais e a expressão da vontade popular que os legitima.

No âmbito da transparência do controle da gestão pública, a criação de *homepage* das contas públicas pelo TCU *exsurge* como importante mecanismo de aproximação do controle estatal ao controle social, possibilitando amplo acesso às contas públicas. De igual modo, o uso da *Internet* na função pública também tem criado possibilidades de ampliar o controle da gestão fiscal por parte da população, facilitando o exercício da *accountability*.

Em outra vertente, a Lei de Responsabilidade Fiscal inovou o ordenamento jurídico brasileiro e ampliou o leque de competências da Corte Federal de Contas, fortalecendo o controle estatal. A função do controle social constitui-se, na atual conjuntura institucional e política do país em fundamental exercício de democratização da gestão pública, no sentido de direcionar as políticas para o atendimento das necessidades prioritárias da população, de melhorar os níveis de oferta e de qualidade dos serviços, além de atribuir à população o papel de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos. A democratização da gestão, pelo exercício do controle social, depende necessariamente da coincidência de duas atitudes:

vontade política do Governo e capacidade participativa dos cidadãos.

## Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação – FACE /Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais – CCA

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – Instituto Serzedello Corrêa  
Dissertação para o Curso de Pós-Graduação em Contabilidade e Orçamento Público – Brasília, outubro/2006

**Orientador:** James Giacomini

**Autores:** Cyro de Castilho Ribeiro e Ernani Avelar Borborema

*A Homepage Contas Públicas: um diagnóstico de contribuição para o controle social* (<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/903340.PDF>)

**RESUMO** – Esta monografia analisa a *homepage* Contas Públicas, implementada pelo Tribunal de Contas da União, em obediência à Lei nº 9.755/98, de 16-12-98, e à Instrução Normativa- TCU nº 28, de 5-5-99. A metodologia empregada no levantamento de dados e informações compreendeu pesquisa bibliográfica sobre os temas transparência e controle social, entrevistas com os responsáveis pela elaboração da Lei, da IN, pela manutenção da *homepage* e por outras iniciativas paralelas de transparência de contas públicas e pesquisas em *sites* da Internet.

O estudo mostra que a *homepage* foi idealizada com o intuito de garantir transparência, por meio de um *site* na Internet, das contas de todos os gestores públicos das três esferas de governo no Brasil. Entretanto, o *site* apresenta uma baixíssima quantidade de entes federados que ali divulgam suas informações. A sistemática da *homepage* é apresentar *links* que, por sua vez, levam a *sites* de cada ente da federação, que contém dados e informações sobre suas contas públicas.

As pesquisas evidenciam *links* não operacionais, *links* que, apesar de funcionarem, não conduzem às informações desejadas ou

bastante defasadas. Todavia, as pesquisas mostram, também, que existem *sites* que apresentam dados atualizados, sendo destacadas duas prefeituras municipais como exemplos. As pesquisas também revelam que quase nenhum órgão federal ou ente estadual divulga na *homepage* suas contas públicas e que a presença maior é a de municípios. A título de comparação, são estudados outros *sites* que proporcionam informações semelhantes, sendo iniciativas do Poder Executivo Federal e de ONG.

Os entrevistados consideram a falta de sanções previstas das referidas Lei e IN como o maior fator do não cumprimento destas, bem como, apontam várias alternativas de melhoria tanto tecnológicas quanto operacionais. Essas sugestões são apresentadas ao longo do trabalho de tal forma que a *homepage* possa vir a oferecer verdadeira transparência das contas públicas em todos os níveis de governo.

## Universidade Federal da Bahia

VI CIFORM – Encontro Nacional das Ciências da Informação  
INFORMAÇÃO E EXERCÍCIO DA ACCOUNTABILITY

([http://www.ciform.ufba.br/vi\\_anais/docs/AlineAlvesBandeira.pdf](http://www.ciform.ufba.br/vi_anais/docs/AlineAlvesBandeira.pdf))

Trabalho apresentado no VI Ciform – Salvador (BA) – junho 2005

Tema Central: Informação, conhecimento e sociedade digital

Autor: Aline A. Bandeira (mestranda)

**RESUMO:** 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.

No Brasil ainda são incipientes as iniciativas dos administradores públicos em veicular as informações concernentes à aplicação

do orçamento público e ao andamento das políticas públicas. A cidadania se apresenta como uma efetiva maneira de se compelir a figura do administrador público a dar transparência de seus atos em espaços acessíveis à população.

Enfoca-se conceitos atinentes ao conhecimento gerido pela sociedade no processamento da *'accountability'* e à transparência da gestão pública nesta sociedade digital. As assertivas retro são referenciadas por obras de diversos autores, dentre os quais, José M. Jardim, Spencer Zifcak, Bolívar Lamounier e Manuel Castells, além da análise dos resultados da pesquisa realizada por Luiz Akutsu, em sua dissertação de Mestrado (2002) na qual foram estudados vinte portais do governo brasileiro.

A chamada "Lei de Contas Públicas" dispõe sobre a divulgação dos demonstrativos contábeis em páginas virtuais da administração pública. A *accountability* é um modo de disponibilização de informações das contas públicas para o cidadão, que pode analisar e criticar o andamento das políticas públicas e o emprego do erário. A *accountability* remete à obrigação do Estado de veicular *links* sobre as contas públicas nos *sites* oficiais.

Importante frisar que não basta apenas citar projetos, aludindo os objetivos a serem alcançados, o gestor público deve respaldar estas informações objetivamente. Ou seja, a divulgação dos resultados efetivamente obtidos é de imperiosa importância para uma real *accountability*.

Na sociedade digital as mídias podem ser utilizadas para veicular informação do Estado atinente à administração para o público-eleitor, como um importante conduto para a concretização da democracia participativa, com todos os seus corolários. O comando desta agora midiática torna-se cogente, pois neste contexto dá-se a formatação de novos valores sociais e códigos culturais. Assim a destinação aplicada ao uso das tecnologias de informação e de comunicação – TICs, em destaque a Internet, tem direta relação com os interesses e os objetivos inerentes ao grupo ou segmento político-econômico-social que acesse o ciberespaço.

O sistema representativo democrático preconiza que o povo detém o poder mediante os políticos eleitos. Nada mais coerente que os eleitores-cidadãos demandem que a *accountability* seja cumprida por parte dos gestores públicos.

**Portais de governo no Brasil:** *accountability* e democracia delegativa

Trabalho apresentado no X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 – 21 Oct. 2005

**Painel:** Ações Concretas e Avaliações sobre o Apoio de TI à Consolidação da Cidadania, Ética e Transparência no Brasil (<http://bases.bireme.br>)

**Autor:** Luiz Akutsu

Profundas transformações nas empresas têm ocorrido em decorrência do uso de tecnologias de ponta associadas a modernas técnicas de administração. Destaca-se entre essas transformações aquelas decorrentes da crescente utilização da *Internet* pelos cidadãos, criando uma oportunidade única para que o governo crie novos serviços e disponibilize informação com maior rapidez, melhor qualidade e menor custo, permitindo à sociedade participar de forma mais efetiva da gestão governamental, seja questionando-a, seja contribuindo com sugestões, ou ambas as formas. A intenção com esse novo trabalho foi responder a questão formulada na referida pesquisa: Como a *Internet*, um instrumento básico da nova Sociedade da Informação, tem sido utilizado pelos gestores públicos dos vários níveis de governo no Brasil para incremento da *accountability* e para a construção de uma sociedade mais democrática, considerando o Patrimonialismo e a Democracia Delegativa vigentes na sociedade brasileira?

Relativamente à legislação brasileira, no grupo de normas tratando do princípio da transparência administrativa por meio da *Internet*, podem ser citadas a Lei Complementar nº 101/2000 e a Lei nº 9.755/1998.



A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como “Lei de Responsabilidade Fiscal” (LRF), ao estabelecer normas de finanças instrumentos de transparência da gestão fiscal, reserva um capítulo específico (artigos 48 a 59) para a “transparência, controle e fiscalização”. Uma importante sinalização da LRF em direção à Sociedade da Informação é a determinação de que a publicidade dos atos administrativos relacionados à gestão fiscal seja dada “inclusive em meios eletrônicos de acesso público”.

A Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998 (“Lei de Contas Públicas”), por sua vez, está completamente inserida no contexto da concretização do princípio da transparência administrativa por meio da *Internet*. Essa lei “dispõe sobre a criação de ‘homepage’ na ‘Internet’, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências”. A referida *homepage* já foi criada (<http://www.contaspublicas.gov.br>) e permite a consulta a demonstrativos contábeis e financeiros e a relação de contratos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 1º da Lei nº 9.755/98).

A “Lei de Contas Públicas” evidencia inegável avanço em direção a uma maior *accountability* dos gestores públicos, ao determinar a disponibilização de demonstrativos de todos os Municípios brasileiros, bem como dos Estados, Distrito Federal e da União com acesso a partir de uma única página na *Internet*.

A plena *accountability* dos gestores públicos é fundamental para o fortalecimento da democracia representativa, de modo a superar a cultura patrimonialista e de democracia delegativa delegativa vigentes no Brasil. Deve-se respeitar os limites que garantam a segurança do País.

## **Fundação Getúlio Vargas**

Escola de Administração de Empresas de São Paulo – EAESP –  
Dissertações, Mestrado Profissional, Finanças e Economia Empresarial

**Governo eletrônico e transparência:** a publicização das contas públicas das capitais brasileiras – São Paulo – outubro, 2004 (<http://virtualbib.fgv.br/dspace/handle/10438/2432>)

**Autores:** Otávio Prado e Maria Rita Garcia Loureiro

## Resumo

O trabalho analisa o papel do governo eletrônico na transparência dos atos públicos, procurando contribuir para a reflexão sobre essa condição fundamental da democracia representativa. Ele focaliza, em particular, as informações disponíveis em *websites* governamentais relativas à prestação de contas de todas as capitais estaduais brasileiras, examinando o cumprimento às leis federais de Contas Públicas e de Responsabilidade Fiscal.

Confrontando com os indicadores da literatura sobre o tema, em especial aqueles utilizados para elaboração do *benchmark* de governo eletrônico da ONU, os resultados da presente pesquisa apontam que o governo eletrônico não necessariamente aumenta a transparência administrativa. Isto só ocorre se houver mecanismos institucionais que constringam os governantes a prestar contas e compromisso das lideranças políticas com a transparência, como mostram os estudos de caso trazidos no texto. Portanto, governo eletrônico é apenas mais um instrumento que possibilita (mas não necessariamente implica) a maior transparência dos governos e a prestação de contas dos governantes.

Para avaliar a publicização das contas públicas pela internet, adotamos como referência neste trabalho o que foi determinado pela Lei nº 9.755/98, ou Lei de Contas Públicas (BRASIL, 1998), regulamentada pelo Tribunal de Contas da União através da Instrução Normativa nº 28/99 (BRASIL, 1999) e pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (BRASIL, 2000).

Elas estabelecem regras obrigando os entes federativos a apresentar relatórios e demonstrativos fiscais, que devem ser publicados em meio de amplo acesso público, inclusive na internet. Embo-

ra a publicação na internet seja facultativa, elas têm como mérito intensificar o controle sobre as contas públicas dos municípios, principalmente por conta das sanções fiscais aplicáveis no caso de descumprimento das suas determinações.

Com isso, além dos Tribunais de Contas, outras instituições públicas, como o Ministério da Fazenda e o Ministério Público dos estados, passaram a analisar mais detalhadamente a situação fiscal dos municípios no Brasil.

Para uma maior transparência dos governos, não basta que as informações estejam disponíveis, mas, como mostra Sartori (2001), elas devem estar “decodificadas” em linguagem acessível para entendimento do público em geral. Para contemplar este aspecto, procuramos neste estudo dar conta não só do aspecto quantitativo da presença das informações, mas também da avaliação do conteúdo oferecido ou de sua qualidade, aqui entendida como consistência e inteligibilidade das informações.

- **Alta transparência:** o *website* apresenta atendimento integral tanto para a Lei de Contas Públicas como para a Lei de Responsabilidade Fiscal.
- **Média transparência:** o *website* apresenta atendimento integral para a Lei de Responsabilidade Fiscal, mas apenas parcial para a Lei de Contas Públicas.
- **Baixa transparência:** o *website* apresenta atendimento parcial tanto para a Lei de Contas Públicas como para a Lei de Responsabilidade Fiscal.
- **Insuficiente:** o *website* não apresenta nenhum demonstrativo exigido, tanto para as Leis de Contas Públicas como para a Lei de Responsabilidade Fiscal.

## Universidade Federal de Santa Catarina

**Tese de Doutorado:** “A Reglobalização do Estado e da Sociedade em Rede na Era de Acesso”.

([http://www.ccj.ufsc.br/~cancellier/bibliografia/livro\\_reglobalizacao.pdf](http://www.ccj.ufsc.br/~cancellier/bibliografia/livro_reglobalizacao.pdf))

**Orientador:** Aires José Rover, março 2003

**Autor:** Luiz Carlos Cancellier de Olivo

O tema central da tese é o Estado e o Direito na sociedade reglobalizada, sendo o Estado compreendido como uma estrutura formal de representação de interesses, como mais um nó da rede de relações econômicas, sociais, culturais; o direito como um conjunto de regras, princípios e normas que delimitam tais relações sociais; e a sociedade vista como um conceito que engloba o mundo da vida e o mercado.

Cancellier destaca quatro conceitos operacionais básicos em sua tese: A Reglobalização, a Sociedade em Rede, o Estado Virtual e a Era do Acesso. É levantada a hipótese de que o Estado Nacional não desaparece na sociedade em rede, apesar de ceder parcela de sua soberania, além da idéia de que o direito da sociedade em rede continua sendo majoritariamente estatal. Assim, o novo direito passa a se orientar mais por princípios do que por normas circunstanciadas. O Direito à informação e o direito ao acesso às redes são destacados como sendo pertencentes à categoria dos direitos fundamentais, elementares dos direitos humanos.

### **Transparência na administração pública:**

O estudo de caso que se faz neste capítulo é acerca da administração pública brasileira. Nele são avaliadas algumas das iniciativas governamentais no campo da informatização e sua adequação à sociedade da informação, a partir dos projetos rede governo e governo eletrônico, bem como das políticas realizadas através da rede Internet, como a declaração do imposto de renda e a possibilidade de compras públicas *on-line*. Entre as iniciativas aprovadas está a rede InterLegis que viabiliza a comunicação entre todas as casas legislativas do país, com a instalação de espaços chamados Salas InterLegis, dotados de infraestrutura para videoconferência nas Assembléias Legislativas dos Estados e do Distrito Federal, na Câmara dos Deputados, no Tribunal de Contas da União (TCU) e no Senado Federal.

### **O TCU na Internet:**

A atividade principal do Tribunal, conforme atribuição constitucional, é o controle externo da administração pública e da gestão dos recursos públicos federais, sendo a sua missão “assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade”.

A visão deste órgão busca torná-lo uma “instituição de excelência no controle e contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública”.

O acesso do cidadão à lista de obras públicas com indícios de irregularidades, disponível na Internet, SOUTO ressaltou que essa é uma forma de a sociedade saber o que está acontecendo com o dinheiro público.

A publicação e atualização desses dados representam um avanço no sentido de uma atuação mais efetiva do Tribunal na área de obras públicas, “atendendo plenamente ao objetivo de oferecer à sociedade maior transparência dos trabalhos realizados pelo Tribunal de Contas da União”.

O TCU também pode agir a partir da ação de qualquer cidadão ou representação de entidades da sociedade, buscando identificar ocorrências de má aplicação dos recursos públicos.

Para aprimorar o controle técnico foi criado o “Projeto de auditoria de tecnologia da informação”, que pretende dotar o TCU de instrumentos adequados à modernização das suas atividades, pois permite a realização de auditorias nos sistemas informatizados do governo federal.

A Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998, ao dispor sobre a criação da *homepage* na Internet, pelo TCU, para a divulgação dos dados e informações, criou a norma jurídica necessária para o cumprimento do previsto no art. 37 da Constituição Federal brasileira, no que diz respeito aos princípios da transparência e publicidade nesse novo modo de organização da sociedade e do Estado.

No seu primeiro artigo e subsequentes parágrafos, a lei especifica quais são os dados que devem ser tornados públicos pela rede, nos respectivos prazos. Assim é possível tomar conhecimento de que

toda entidade gestora de recursos públicos está sujeita a publicar suas contas na homepage “contas públicas”, por força da Lei nº 9.755/98. Enquadram-se nessa categoria entidades públicas das esferas federal, estadual e municipal, da administração pública direta e indireta, autárquica e fundacional, dos poderes Legislativo, Executivo e Legislativo. Para incluir as contas de uma entidade pública na homepage é necessário informações detalhadas na instrução normativa TCU 28/99: tributos arrecadados, recursos repassados, transferências constitucionais, orçamentos anuais, execução dos orçamentos, balanços orçamentários, demonstrativos de receitas e despesas, contratos e seus aditivos e compras.

**Fonte:** Investidura: Biblioteca jurídica – <http://www.investidura.com.br/biblioteca-juridica/resumos/direito-e-tecnologia/589-tese-de-doutorado-a-reglobalizacao-do-estado-e-da-sociedade-em-rede-na-era-de-acesso.html>

## Legislação

### **Cartilha pela transparência e fim da corrupção**

Editada pelos *Amigos de Ribeirão Bonito (Amarribo)*, a cartilha orienta passo a passo como fiscalizar as ações do prefeito de seu município e indica a *homepage contas públicas*, como uma das fontes de informação.

**Como cobrar dos políticos a “Prestação de Contas”. Meu Prefeito não presta contas ao Legislativo, nem fornece as informações solicitadas pela oposição. Precisa, de fato, existir uma suspeita ou uma denúncia ou simplesmente posso e tenho o direito de ver qual o destino do dinheiro público que uma prefeitura está dando a ele ?**

- A Lei de Licitações (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993), no seu artigo 16, obriga o Prefeito a dar publicidade, mensalmente, no jornal oficial ou em quadro de aviso da Prefeitura de amplo acesso, a relação de todas as compras feita pela administração direta ou indireta, de maneira a clarificar a identificação do bem comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação, mesmo aquelas aquisições feitas com dispensa de licitação.

- Nesta hipótese, pode-se aglutinar por itens as compras feitas, de modo a facilitar a averiguação de todo cidadão interessado.
- Para qualquer período anterior pode-se formular pedido de informação ao prefeito sobre os gastos e as compras efetuadas, por meio de “requerimento”.
- O artigo 37 *caput* e o artigo 162 da Constituição Federal estabelecem que a administração pública (inclusive a Municipal) deve obedecer o princípio da publicidade, razão pela qual as Prefeituras Municipais devem divulgar cada um dos tributos por ele arrecadados, os recursos recebidos, os valores de ordem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio.
- Neste sentido a Lei nº 9.755/98 e a Instrução Normativa 28/99 do Tribunal de Contas da União determinou às Prefeituras Municipais, a criação de *homepage* na internet para a divulgação não só desses dados e informações que serão, por ele, consolidados, mas também:
  - a) relatório resumido da execução orçamentária (art. 165, § 3º, CF);
  - b) balanço consolidado das contas municipais;
  - c) os orçamentos do exercício e os respectivos balanços do exercício anterior;
  - d) os resumos dos contratos e seus aditivos ratificados pelas autoridade superiores;
  - e) relação mensais de todas as compras feitas pela Administração (vide tópico acima – artigo 16 da Lei de Licitações nº 8.666/93);
- A partir de 4-5-2000, o Brasil passou a contar com instrumento legal importante que é a Lei de Responsabilidade Fiscal, cujas normas de Finanças Públicas, voltadas para uma gestão fiscal responsável, estabeleceram parâmetros e limites para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nos gastos públicos.
- Através dessa Lei, os Municípios são obrigados a promover audiências públicas para priorizarem os gastos da Prefeitura, não gastar mais do que arrecada, manter uma proporcionalidade nos gastos com pessoal, etc...

## **Revista de Administração Pública**

vol. 42 nº 3 Rio de Janeiro May/June 2008

### **Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia**

**José Antonio Gomes de Pinho**

#### **RESUMO**

Este artigo investiga portais de governos estaduais no Brasil, para detectar os movimentos do governo eletrônico que pretendem aprofundar a democracia por meio de processos digitais. Procedeu-se à investigação de nove portais dos estados considerados mais desenvolvidos do país e do Distrito Federal. O modelo de análise contempla, por um lado, os aspectos mais tecnológicos dos portais e como estes disponibilizam informações para os cidadãos, de maneira a criar facilidades para as suas vidas. Por outro – e este é o aspecto mais importante –, os referentes a *accountability* e a participação popular, no sentido de verificar como os portais (e os governos considerados) têm se constituído em um experimento de aprofundamento da democracia no Brasil e de realização de um novo tipo de sociedade: a digital. O quadro teórico enfatiza as categorias de governo eletrônico, *accountability* e participação popular. Os resultados não são animadores, convergindo com a experiência internacional, e são atribuídos à trajetória conservadora e autoritária do Estado no Brasil. Pondera-se, também, que todos esses processos, tanto do ponto de vista da absorção dos parâmetros da sociedade digital quanto do desenvolvimento da democracia, ainda estão em construção na sociedade brasileira.

#### **1. Introdução**

É inegável o crescimento acelerado das tecnologias de informação e comunicação (TIC) nos últimos anos, o que impede medir, por décadas, esse avanço devido à crescente obsolescência existente. A vida tem sido tomada pelas TICs, configurando, inclusive, um possível novo estágio do desenvolvimento das sociedades – a



sociedade da informação – que coloca não só enormes possibilidades de mudança social, como uma série de questões marcadas por ambiguidades e indefinições. Ao tempo que se abre um enorme leque de possibilidades, também se coloca um rol, não menor, de preocupações com as novas configurações societais. Todo esse ambiente de novas tecnologias suscita um conjunto de questões para o qual certamente ainda não existem respostas assertivas.

As TICs têm se espalhado pelo setor governamental por meio do que se chama e-gov ou governo eletrônico, representado pela informatização de suas atividades internas e pela comunicação com o público externo: cidadãos, fornecedores, empresas, ou outros setores do governo e da sociedade. Uma forma central dessa informatização tem sido a construção de portais governamentais, por intermédio dos quais os governos mostram sua identidade, seus propósitos, suas realizações, possibilitam a concentração e disponibilização de serviços e informações, o que facilita a realização de negócios e o acesso à identificação das necessidades dos cidadãos. Não se esgotam nesses elementos, no entanto, os objetivos dos governos eletrônicos, também incluindo outros referentes ao aumento da transparência e participação da sociedade nas ações governamentais. Esse corpo de objetivos está fundamentado nas características intrínsecas que as novas TICs possuem, que permitem e aceleram a comunicação e a interação entre sociedade e governo. Isso é o que a tecnologia promete e pode cumprir.

Se no reino da tecnologia existe viabilidade para atingir tais objetivos, quando se migra para a esfera governamental/política, alcançá-los fica bem mais complexo e difícil. A abertura por parte dos governos para a transparência e participação societal depende de todo um processo histórico e do balanço de forças políticas existentes na sociedade, não ficando restrito a uma questão de tecnologia.

Este artigo faz uma análise de 10 portais dos governos – nove principais estados e Distrito Federal – para observar como são construídos esses portais no tocante a disponibilização de informações de interesse para cidadãos e setores empresariais, e

quanto à comunicação com a sociedade, seu processo de transparência e participação popular nas atividades governamentais. O objetivo do artigo é múltiplo. Em primeiro lugar, checar como estão implantadas essas TICs. Ressalte-se que estamos tratando dos governos das principais capitais brasileiras e, assim, assumimos como pressuposto que os recursos, ainda que escassos ante as imensas necessidades sociais, certamente não devem faltar para o atendimento de implantação dos equipamentos necessários, devido à posição estratégica das TICs na vida contemporânea e nos processos de reformas governamentais. Em segundo lugar, mas não menos importante, verificar como estão desenvolvidos os processos de construção de transparência e de abertura à participação popular com a utilização de meios digitais em portais eletrônicos. Em outras palavras, como esses governos estão avançando na construção e aperfeiçoamento da democracia usando os meios digitais, ou seja, utilizando toda uma tecnologia que se supõe poder acelerar processos de democratização. Assim, a investigação aqui realizada verifica se, afinal, os portais estão funcionando ou não, contribuindo ou não para a democratização e melhoria da vida dos cidadãos.

## 2. Quadro teórico referencial

O quadro de sustentação teórica deste artigo cobre os conceitos de governo eletrônico, democracia, *accountability* e participação popular. Quanto a governo eletrônico, são considerados os seguintes tipos por meio de suas diferenciadas possibilidades de relacionamento com os diversos atores: *business-to-government*; *government-to-business*; *citizen-to-government*; *government-to-citizen*; *government-to-investor*; *investor-to-government*; *government-to-government* (Joia e Cavalcante Neto, 2004).

Dentro desse quadro bastante abrangente e inclusivo, a categoria *government-to-citizen* é a que interessa neste trabalho. Seu sentido refere-se à seguinte afirmativa de Joia e Cavalcante Neto (2004:31): “O agente que disponibiliza o serviço ou produto é o ente governamental, ao passo que o cidadão adquire esse produto ou serviço”. Tal definição restringe-se ao que é oferecido pelos

governos no sistema *on line* em termos de produtos e serviços, o que implica na melhoria de informações com impactos positivos na vida dos cidadãos e de empresas que demandam serviços governamentais. *Government-to-citizen* pode ser visto como um governo eletrônico *restrito*, postulando-se a necessidade de um governo eletrônico *ampliado* (Pinho, Iglesias e Souza, 2005).

A ampliação da visão de governo restrito tem o sentido de contemplar não apenas o que o governo disponibiliza aos cidadãos em termos de produtos ou serviços, mas também de idéias, posicionamentos e posturas ideológicos. Ainda que a disponibilização de produtos e serviços já expresse um posicionamento ideológico, ele pode estar mais pronunciado quando se amplia no sentido da manifestação de maior transparência, o que significa informações de mais qualidade e conteúdo, referentes a processos políticos. Do mesmo modo, a adoção de mecanismos de participação digital implica um governo baseado em maior interação com a sociedade, onde esta compartilha com o governo tarefas até então específicas deste. Com a consideração da visão ampliada do governo eletrônico não está se negando os desdobramentos positivos que a assim chamada visão restrita (disponibilização de serviços e informações aos cidadãos) representa em termos de um melhor desempenho governamental, com repercussões positivas para a população.

Assim, com a implantação de programas de governo eletrônico “podem ser produzidas enormes liberações de recursos já destinados em orçamento. Esses recursos podem ser utilizados para alavancar o desenvolvimento econômico e social...” (Ferrer e Santos, 2004:xvii). A redução de custos produzida ocorre por diversas vias: “a melhoria na eficiência dos processos internos, a redução dos custos de transação, a eliminação de distorções, sonegação e corrupção e a queda de preços nas compras” (Ferrer e Santos, 2004:xvii). Como se verifica, são inúmeros e relevantes os alcances mesmo de um governo eletrônico aqui chamado de restrito.

Por outro lado, dado o avanço da tecnologia, entendemos que o governo eletrônico não deve ser visto apenas por meio da disponibilização de serviços *on-line* mas, também, pela vasta gama de

possibilidades de interação e participação entre governo e sociedade e pelo compromisso de transparência por parte dos governos. Em outras palavras, as TICs contêm um enorme potencial democrático, desde que haja definição política no sentido da participação popular e da transparência, pois o governo pode deixar de oferecer o que não quer mostrar, para nem mencionar o que quer esconder.

Devido a tais ponderações, abraçou-se a forma de governo eletrônico chamada de ampliada, cuja expectativa é explicitamente mais política. Levy se enquadraria nessa linha. “A passagem para o governo eletrônico (e a reforma administrativa que supõe) visa reforçar as capacidades de ação das populações administradas, mais do que sujeitá-las a um poder” (Levy, 1999:367).

A viabilização desse novo arranjo demanda “uma verdadeira revolução cultural”, “uma mutação de grande amplitude” que exigiria redução de níveis hierárquicos, circulação fluida da informação, transparência, diálogo aberto com o público e mobilização a serviço do cidadão cliente (Levy, 2003:378).

Podemos inserir Ruediger na mesma linha quando este visualiza o governo eletrônico como um “potencializador de boas práticas de governança e catalisador de uma mudança profunda nas estruturas de governo, proporcionando mais eficiência, transparência e desenvolvimento, além do provimento democrático de informações para decisão” (Ruediger, 2002:30). O governo eletrônico, “mais do que um provedor de serviços *on-line*, poderá ser, sobretudo, uma ferramenta de capacitação política da sociedade” (Ruediger, 2002:30).

Nesse contexto, vale a pena introduzir a reflexão de Pierre Levy que, mesmo se considerando um “otimista”, ao discorrer sobre a internet, peça-chave na sociedade da informação e no governo eletrônico, pondera que “meu otimismo, contudo, não promete que a internet resolverá, em um passe de mágica, todos os problemas culturais e sociais do planeta” (Levy, 1999:11).

Em outras palavras, o fato de se ter internet não significa que tudo se transformará milagrosamente, cabendo “apenas a nós ex-

plorar as potencialidades mais positivas deste espaço nos planos econômico, político, cultural e humano” (Levy, 1999:11). “Nem a salvação nem a perdição residem na técnica” (Levy, 1999:16). Tais reflexões fazem sentido porque se tem observado uma expectativa demasiado elevada com relação à internet como um instrumento de salvação, quase mágico; como se antes não houvesse possibilidades de transformações efetivas e que, agora, elas estariam muito mais factíveis ou mesmo facilitadas.

“Por trás das técnicas agem e reagem idéias, projetos sociais, utopias, interesses econômicos, estratégias de poder, toda a gama dos jogos dos homens em sociedade. Portanto, qualquer atribuição de um sentido único à técnica só pode ser dúbia” (Levy, 1999:24). Levy mostra como a tecnologia digital envolve interesses de nações, de dominação, principalmente militar, assim como fortes interesses econômicos, mas que, também, atende a propósitos que “procuram aumentar a autonomia dos indivíduos e multiplicar suas faculdades cognitivas” (Levy, 1999:24). Assim, a internet e as TICs em geral possuem um potencial enorme de transformação, mas suas efetivas possibilidades devem ser relativizadas ante um contexto das forças de dominação e poder que, aliás, também fazem uso dessas próprias tecnologias para manter seu *status* de dominação.

A observação das experiências internacionais é um bom indicador dessa cautela, pois tem mostrado que o âmbito do chamado governo eletrônico ampliado não tem se realizado ou se realiza apenas parcialmente, indicando a ocorrência de uma bolha de entusiasmo que não se concretizou. Castells, por exemplo, um entusiasta da internet e da sociedade da informação, tem suas reservas ao olhar as experiências internacionais.

“Esperava-se que a internet fosse um instrumento ideal para promover a democracia – e ainda se espera. Como dá fácil acesso à informação política, permite aos cidadãos serem quase tão bem informados quanto seus líderes” (Castells, 2003:128). A internet e a interatividade acenam com a possibilidade de os cidadãos “solicitarem informações, expressarem opiniões e pedirem respostas pessoais a seus representantes” (Castells, 2003:128). A experiência

tem mostrado, no entanto, “um quadro melancólico – com a possível exceção das democracias escandinavas”(Castells, 2003:12 8). “Governos em todos os níveis usam a internet, sobretudo como um quadro de avisos eletrônicos para divulgar sua informação sem se empenhar muito em interação real” (Castells, 2003:128) ). Isso quer dizer que algumas das possibilidades da internet não têm sido cumpridas, mesmo em países desenvolvidos.

Também Levy, outro entusiasta da sociedade da informação e de suas possibilidades, pontua que “podemos prever que todos os elementos do ciberespaço continuarão progredindo rumo à integração, à interconexão, ao estabelecimento de sistemas cada vez mais interdependentes, universais e ‘transparentes’” (Levy, 1999:113). É interessante notar que o conceituado autor coloca aspas no termo “transparentes” (assim como em “transparência” na sequência do texto), embora não tenha especificado as razões desse procedimento. Podemos especular que ele também tem restrições ou baixas expectativas em relação a transparência, mesmo tratando, como trata, do contexto de países desenvolvidos, parecendo indicar que a transparência acaba sendo uma barreira com enormes dificuldades de ser transposta.

A forma ampliada de governo eletrônico não nega as conquistas da forma restrita, mas passa a considerar duas frentes interconectadas: por um lado, um Estado mais responsivo, aberto à participação da sociedade e transparente e, por outro, considera um papel protagonista da sociedade civil, atribuindo a essas possibilidades, por intermédio dos cidadãos e/ou de movimentos sociais, de checar, aferir, controlar o governo (de maneira mais geral, o próprio Estado) e, ainda, de assumir um papel propositivo.

Tais considerações estão profundamente imbricadas à questão da transparência, o que demanda não só um papel democrático do governo, mas, também, uma capacidade política da sociedade civil. Não é, assim, apenas uma questão de tecnologia, o que não quer dizer que se desconheça a importância dela.

Se a tecnologia não tivesse avançado tanto e nesse sentido (TIC), não seria possível estar se postulando a idéia básica de gover-

no eletrônico e nem de sua face ampliada. A internet surge como um “facilitador da participação da sociedade no governo e do exercício do controle social. Não é por meio da tecnologia que se criará a participação nem o controle social mas, se já existem mecanismos para isso, então ela pode facilitar sua concretização” (Chahin et al., 2004:49), o que converge com o que apontou Levy.

Cardoso (2004:33-34) pontua que o governo eletrônico pode implicar uma “revolução na prestação de serviços públicos”, tanto em termos de melhoria deles quanto de redução de custos; “uma revolução na análise e decisão de processos não repetitivos”; “profunda reformulação” nos processos de compras por parte do Estado; e, “o que é mais importante, conferindo aos processos de compras e contratações uma transparência essencial para que exista verdadeiro controle público sobre os atos e dispêndios dos governantes”; e ainda, de suma importância, uma dramática alteração nas formas pelas quais os cidadãos interagem com seus representantes e governantes, seja em termos de transmitir seus desejos, aspirações e necessidades, seja em termos de opinar sobre iniciativas, projetos ou políticas governamentais ou, ainda, em termos de acompanhar e controlar a ação daqueles que os representam e governam.

A conceituação de Cardoso (2004) abraça o que se chamou de governo eletrônico tanto restrito quanto ampliado, mostrando que o primeiro, como condição necessária, não é suficiente para atender às expectativas criadas com a internet e com o avanço do governo democrático.

Outro conceito fundamental na construção teórica deste artigo refere-se à transparência, expresso pelo conceito de *accountability*. Ao trazer a discussão para o caso do Brasil, é imprescindível nos referirmos à angústia de Campos que, ao se deparar com o conceito em inglês (em sociedades anglo-saxônicas), constatou a dificuldade de sua tradução para o português, bem como de sua aplicabilidade para a realidade brasileira, pois “o que nos falta é o próprio conceito” (Campos, 1990:1).

A *accountability*, em termos sintéticos e aproximativos, pode ser pensada como a transparência, o engajamento dos governan-



tes com a prestação de contas, e também a responsabilização dos governantes pelos seus atos. “Somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para a *accountability*. Não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor” (Campos, 1990:35), assevera Campos em relação ao Brasil.

O’Donnell (1991) associa a falta de *accountability* também à democracia delegativa, construto criado para entender e explicar as democracias latino-americanas distantes de um verdadeiro modelo representativo, típico dos países ocidentais desenvolvidos. A democracia delegativa é definida como a situação em que o povo – tutelado – outorga plenos poderes a seu governante, que reforça seu papel de tutor.

Na democracia delegativa, os eleitores conferem ao governante uma “procuração de plenos poderes”, enquanto nas democracias representativas os governantes estão amarrados às promessas de campanha devendo prestar contas de seus atos. A distinção entre esses dois tipos de democracia encontra-se na *accountability*: fraca (ou inexistente), nas democracias delegativas, e consolidada nas democracias representativas estáveis.

Nestas últimas, encontra-se tanto a *accountability* vertical, referente ao processo eleitoral configurado pela participação dos eleitores, quanto a *accountability* horizontal, definida em relação a uma rede de instituições relativamente autônomas com capacidade de cobrar do governante suas responsabilidades e de exercer a punição caso necessário (O’Donnell, 1991). Em síntese, o Brasil estaria em uma situação de fraca *accountability*, em que não existe pressão por parte da sociedade no sentido de maior transparência do Estado, e este se comporta de acordo com um modelo histórico de insulamento em relação à sociedade civil.

Somente com *accountability* plena, ou seja, com informações públicas e prestações de contas confiáveis por parte dos governantes, devidamente auditados pelos controles externo e interno dos órgãos públicos, os cidadãos podem participar ativamente das decisões públicas. Por outro lado, sem uma sociedade civil organiza-



da, os gestores públicos não se sentirão obrigados a promover a *accountability*. (Akutsu e Pinho, 2002:731-732).

Assim, no processo de construção de nossa democracia, “a transparência torna-se um elemento basilar” (Ruediger, 2002:42). Em síntese, se o conceito de *accountability* nos falta, isso não representa nenhuma posição fatalista ou determinista, pois à medida que a democracia se afirma como um valor universal (o que acontece principalmente no mundo ocidental), conforma-se uma pressão no sentido da afirmação de formas mais democráticas entrando em choque dialético com as formas mais tradicionais de dominação. Queremos dizer que a *accountability* é um processo em construção na sociedade brasileira, e não dá para esperar da noite para o dia uma mudança radical nos processos e na cultura política.

Um último foco teórico deste artigo, umbilicalmente ligado ao anterior, é a questão da participação. A redemocratização ocorrida após o período do Estado autoritário (1964-1985) ensejou algumas experiências de abertura governamental à participação popular, cingidas no nível municipal, com destaque para o orçamento participativo, a cargo, fundamentalmente, do PT municipalista.

No entanto, o que se observa, transcorridos já 20 anos de reconstrução democrática, é que o “desenho autoritário” da estrutura estatal “permanece largamente intocado e resistente aos impulsos participativos” (Dagnino, 2002:279). Em outras palavras, ainda que existam algumas experiências até bem-sucedidas de participação popular nas estruturas de governo, não se verifica a construção de uma cultura participativa, permanecendo forte e dominante o tônus autoritário e conservador de governar.

A questão, no entanto, é mais complexa ao se levar em conta que algumas experiências tidas como participativas têm que ser relativizadas, como o caso de alguns conselhos de participação popular, viciados por instrumentos de cooptação ou de representação de interesses particularizados, distanciando-se de uma verdadeira participação com representação de interesses coletivos. Tais experiências negam o “reduccionismo” expresso pela “conhecida e bem

difundida visão da sociedade como ‘pólo de virtude’ e do Estado como ‘encarnação do mal’” (Dagnino, 2002:281).

Mais especificamente, “as continuidades autoritárias e conservadoras que reproduzem a exclusão na sociedade brasileira estão longe de estar confinadas no aparato do Estado e certamente reproduzem interesses enraizados e entrincheirados na sociedade civil” (Dagnino, 2002:282). Ou seja, está se afastando uma perspectiva de vitimização da sociedade civil.

Neste artigo, o foco volta-se apenas para o lado do governo, no sentido de examinar o comprometimento com uma proposta participativa, o que este oferece e como o faz. Não cobrimos a forma de agir da sociedade, como ela se posiciona politicamente diante do governo usando recursos digitais. Ainda que o artigo não cubra esse lado importante da relação Estado/sociedade, na perspectiva colocada, qualquer posicionamento autoritário do Estado não encontra explicação única e exclusivamente no âmbito da esfera estatal.

A questão central que se coloca agora é: em um contexto no qual a participação popular em sua forma mais convencional, mais clássica, ainda não se instalou de forma disseminada e nem se afirmou, e onde se instalou, em alguns casos, ainda padece de vícios comprometedores, como esperar que a participação em sua forma digital possa se implantar e afirmar?

A situação torna-se mais complexa quando se introduz um outro arsenal de argumentos. Como no conceito *accountability*, falar de participação implica falar de política. No mundo contemporâneo, em que o neoliberalismo assume posição hegemônica, parece imperar uma ordem marcada por “uma cultura que entende a política basicamente como o mundo dos profissionais da política”, na qual “a política parece estar se convertendo num território de especialistas, de profissionais, uma espécie de zona proibida mais ou menos vetada aos cidadãos ‘comuns’: eles só são bem-vindos como ‘eleitores’” (Nogueira, 2002:21).

Em outras palavras, a participação seria essencialmente tópica, restrita aos procedimentos eleitorais. Na quadra contemporânea,

“a política afasta-se sempre mais dos valores e das concepções gerais, as decisões ficam carregadas de tecnicismos, a operação política converte-se em administração e tende a se orientar pela produção de critérios ‘racionais’ para solucionar os problemas sociais” (Nogueira, 2002:25-26).

Mais que isso, a sociedade perde seu protagonismo, sendo vista “como já não podendo mais dispor nem de suas necessidades (ela não saberia do que necessita) nem dos meios de satisfazê-las” (Nogueira, 2002:26). Nesse contexto, parece difícil vicejar a idéia e a viabilidade da participação, da abertura do Estado ao contato com a sociedade e isso se expressaria tanto por meio dos procedimentos tradicionais (presenciais), quanto daqueles virtuais, pelo uso de interações digitais.

### **3. Metodologia**

Este é um estudo de casos múltiplos, de caráter exploratório, tomando 10 portais governamentais, nove de governos estaduais: Bahia, Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná, Pernambuco, Santa Catarina e Goiás e o portal do Distrito Federal (DF). A seleção desses casos obedeceu ao critério do índice de desenvolvimento econômico (PIB estadual), partindo do pressuposto que nos estados mais desenvolvidos encontram-se as melhores condições (econômicas, sociais, políticas, tecnológicas) para implantar melhores portais.

Foram selecionados esses casos para contemplar o maior número possível de regiões (Nordeste, Sudeste e Sul) e proporcionar um mosaico diversificado do país. O objetivo é verificar como governos em estados com níveis de desenvolvimento econômico e de posicionamentos ideológicos diferenciados (ainda que este último aspecto não tenha sido explorado) montam, estruturam os seus portais, pressupondo que governos politicamente mais avançados tenham maior interesse e preocupação em criar um portal mais informativo, transparente e participativo.

Foi construído um modelo de análise que partiu de experiências anteriores de diversos autores e instituições (Akutsu, 2002;

Akutsu e Pinho, 2002; Prado, 2004; Moraes, 2004; Anao). Dado o pouco espaço disponível, optou-se por fazer uma descrição sumária desse modelo para reservar mais espaço para a aplicação prática aos casos selecionados. Assim, o modelo parte de uma bateria de questões sobre a configuração do portal, com o objetivo de diagnosticar as condições de acesso a ele.

Se um portal pretende atingir o maior número possível de usuários, deve procurar ser de fácil entendimento e navegação, ainda mais considerando que muitos usuários não devem ter um nível educacional mais elevado. A segunda bateria de questões volta-se para o grau de informação propiciado pelo portal; se ele mantém o usuário informado e se suas demandas, em termos de informações (dos mais variados matizes), são atendidas de forma direta, fácil e objetiva.

A terceira bateria trata da questão da transparência do portal, ou seja, da transparência do governo por meio do portal. Aqui, foi feita uma opção de ordem teórica/metodológica de não investigar no portal o atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei das Contas Públicas, partindo do pressuposto de que, por serem leis, já existe uma demanda legal por parte dos governos de exporem suas contas na rede.

Assim, a preocupação com a transparência direcionou a iniciativa do próprio ente governamental, o que expressaria o seu mais profundo compromisso com a *accountability*. Na quarta e última bateria de questões, aborda-se a questão da participação popular, procurando identificar como os governos constroem instrumentos que oportunizam essa participação, entendida como apresentação de sugestões, avaliação e acompanhamento de políticas públicas, bem como de serviços públicos.

Há a consciência de que o modelo proposto é muito exigente para a realidade brasileira, mas também se tem consciência de que existe tecnologia disponível (e um forte engajamento pela tecnologia de informação), assim como um movimento político no sentido de aprofundar as relações entre governo e sociedade.

O que precisa ser checado é se funcionam as relações digitais entre governo e sociedade e, antes disso, se existe efetiva predisposição pelo governo de abrir canais de participação nos portais e, ainda, se há reciprocidade (interesse) por parte da sociedade. Quanto a este último aspecto é relevante alertar para o fato, já apontado, de que o artigo não contempla as formas de atuação da sociedade civil, o que exigiria um esforço de construção de um outro arcabouço de pesquisa.

A pesquisa constituída de visita aos portais selecionados ocorreu entre 23 de fevereiro de 2005 e 22 de abril de 2005 para os portais de BA, RS, SP, RJ, MG e PR, e entre 19 de maio de 2005 e 3 de junho de 2005 para SC, PE, GO e DF.

Pela experiência adquirida aqui e em pesquisas anteriores, podemos afirmar que essa pequena defasagem de tempo não compromete os resultados, considerando que existe certa inércia para mudanças mais profundas nos portais. Para obter uma maior riqueza de informações e segurança de pesquisa, a investigação não se restringiu apenas ao portal, mas também foram visitadas algumas secretarias de governo.

Por ser um estudo exploratório, não foram visitadas todas as secretarias e órgãos governamentais, sendo cheçadas aquelas que pareciam ser as mais estratégicas para implantação de procedimentos eletrônicos. Para cada categoria do modelo de análise, pelo menos três sites de secretarias foram visitados.

Quando não se encontrava a informação desejada pelo modelo de análise na primeira e mais óbvia busca, partiu-se para procurar a informação escondida, mesmo onde não era de se esperar. Esse procedimento foi adotado para oferecer maior segurança e confiabilidade à investigação e para não causar prejuízo à análise do portal nessa situação. Nos casos em que era necessário fazer uma consulta como usuário, esta foi feita, dentro do possível. A análise ficou restrita à comunicação pela utilização de meios eletrônicos (e-mail, enquetes, fóruns, formulários), já que eles próprios estão em avaliação.

#### **4. Resultados e análise dos portais dos governos dos estados selecionados**

Aqui apresentam-se, de uma maneira sintética e consolidada, os resultados da investigação, seguindo o modelo de análise construído e apresentado em suas dimensões analíticas. Os portais estaduais analisados, com respectivos endereços eletrônicos, foram: <[www.ba.gov.br](http://www.ba.gov.br)>; <[www.estado.rs.gov.br](http://www.estado.rs.gov.br)>; <[www.saopaulo.sp.gov.br](http://www.saopaulo.sp.gov.br)>; <[www.governo.rj.gov.br](http://www.governo.rj.gov.br)>; <[www.mg.gov.br](http://www.mg.gov.br)>; <[www.pr.gov.br](http://www.pr.gov.br)>; <[www.sc.gov.br](http://www.sc.gov.br)>; <[www.pernambuco.gov.br](http://www.pernambuco.gov.br)>; <[www.goias.go.gov.br](http://www.goias.go.gov.br)>; <[www.df.gov.br](http://www.df.gov.br)>.

##### **Quanto à configuração dos portais**

Constatou-se que a maior parte dos portais possui mapa de orientação, embora não esteja disponível em um número apreciável destes (PR, SP, PE e DF), o que é um fator negativo, pois sendo um portal de governo estadual, algo relativamente complexo demandaria um mapa de orientação para facilitar a navegação.

Saliente-se o fato de que três desses quatro portais são de governos dos entes federativos mais desenvolvidos do país, o que foi uma surpresa, já nos levando a postular que ainda não estaria introjetada a importância da comunicação digital mesmo em estados mais desenvolvidos. Quando investigada a existência de ferramenta de busca, constatou-se que somente um dos portais não disponibilizava esta ferramenta (PE).

Quanto às informações em destaque na página inicial do portal, todos os portais disponibilizam-nas em alguma medida. Notou-se a presença de informações sobre realizações de governo, relações com a comunidade e, principalmente, disponibilização de serviços ao cidadão, indicando a adoção, neste quesito, de um mesmo modelo de portal nos casos tratados.

No que diz respeito à avaliação da qualidade de comunicação do portal, de uma maneira geral, considerou-se os portais com *layouts* agradáveis, destacando-se positivamente o portal do DF (pela dinâmica das informações e cores) e o de SP (por sua estrutura organizada e jornalística); e, negativamente, o portal de SC (com

uma estrutura despojada, deixando o portal carente de maiores recursos) e o do RJ (o mais fraco na disponibilização de informações).

Evidentemente alguns portais são mais sofisticados e criativos que outros. Quanto à facilidade do acesso aos *links* todos atendem, de uma maneira geral, a esse quesito, sendo boas ou excelentes na maior parte dos casos, excetuando-se os portais de RS e RJ (chamando a atenção o fato de serem portais de dois dos estados mais desenvolvidos da federação). Vale a pena observar que no caso de SC, mesmo tendo um portal “despojado”, isso não compromete o acesso às informações. Em nenhum caso, as condições são ruins; no entanto, mesmo em condições aceitáveis, dificuldades de acesso podem ocorrer, considerando-se o grande número de pessoas com nível de escolaridade baixo.

Em uma sociedade que cada vez mais utiliza recursos digitais, a criação de facilidades de acesso e de busca de informação torna-se uma questão fundamental. Observou-se, também, que existem condições adequadas de relacionamento de cada portal com seus respectivos setores de governo, havendo referências (*links*) para quando o interessado buscar informações mais específicas, sendo este direcionado para as secretarias competentes.

No caso do PR, ocorre uma informação mais desagregada, explicitando todos os órgãos subordinados aos seus respectivos setores de governo, o que facilita a busca dos interessados. Por outro lado, no caso de GO não foram encontrados *links* para as coordenadorias do estado. O site do DF é bastante “futurístico” nessa seção, apresentando um painel interativo que relaciona por ordem alfabética todos os órgãos de governo, inclusive os sites das administrações municipais.

### ***Quanto às informações e serviços disponíveis aos cidadãos***

Neste quesito, os portais dos governos estaduais selecionados fazem uso adequado da TI para veicular notícias sobre seus estados, disponibilizando uma seção de atos governamentais. No entanto, se observam diferenças sensíveis entre os portais analisados. Nos

casos de RJ e SC, não são disponibilizados os atos governamentais (situação negativamente surpreendente, considerando que são estados situados no Sudeste e Sul), passando pelo RS, que demanda um cadastramento prévio (uma dificuldade), ao lado de MG que não dá acesso ao *Diário Oficial*, até os outros casos que dão pleno acesso aos atos governamentais.

Chama a atenção o fato de que alguns estados não implementaram em seus portais o *Diário Oficial* na versão eletrônica, que é um elemento básico de comunicação e transparência com o público. Em outras palavras, não há um esforço consistente desses governos em fazer chegar informações aos cidadãos e alimentá-los com dados novos. Porém, na grande maioria dos casos, existe um diário oficial *on-line*. Quanto à atualização das informações prestadas, elas são atualizadas diariamente em todos os portais, indicando uma preocupação em fornecer informações recentes.

As informações gerais fornecidas pelos estados variam de acordo com o perfil socioeconômico e cultural de cada um deles. No entanto, se percebe que os portais não sabem explorar o potencial de comunicação da internet para divulgar os seus próprios estados, suas vocações e capacidades e, assim, atrair investimentos.

Há duas exceções significativas: no portal de PE, que dá um destaque considerável ao turismo e a investimentos no estado; e o DF, que tem uma forte mobilização para a atração de investimentos externos. Em geral, todas as notícias provêm da Secretaria de Comunicação Social, Assessoria de Comunicação Social, ou Agência de Notícias do município. No caso de SP, PR e PE, apesar de possuírem notícias de veículos de comunicação externos ao governo, os links para os mesmos não são disponibilizados no portal.

Investigados os serviços disponíveis ao cidadão, pode-se observar que todos os portais dão acesso a “tributos-consulta e emissão de segunda via de carnês”. Quanto a “licitações”, “compras” e solicitação de serviços, todos os portais disponibilizam o acesso a essas informações. Observou-se que alguns portais intitulam esse tipo de serviço como “Portal cidadão” (ou coisa parecida), o que indica uma visão de cidadania um tanto estreita ao considerá-la



como apenas acesso a serviços providos pelo setor público (não desmerecendo o avanço que isso representa).

Nessa linha, observou-se, ainda, o uso da palavra “cidadão” em praticamente todos os portais visitados, indicando valorização do termo por parte dos governos, resultado, provavelmente, de um consenso estabelecido em torno da palavra. Pode indicar também uma banalização da idéia de cidadania. Diante do consenso positivo estabelecido em torno do termo, “pegaria mal” ele não estar presente no portal.

Ainda que a palavra (mágica?) cidadania apareça com muita frequência, encontra-se bastante variação entre os portais quanto ao desenvolvimento tecnológico e à facilidade de acesso. De qualquer forma, observa-se que os portais estão bem equipados no fornecimento de facilidades de acesso a determinados serviços ao cidadão.

As áreas de tributos e de licitações e compras são as que apresentam maior desenvolvimento tecnológico, estão mais “azeitadas”, justamente para aperfeiçoar a capacidade de arrecadação das secretarias de Fazenda, o que pode indicar o entendimento dos governos acerca do termo cidadania, ou seja, prover informações e facilidades para aperfeiçoar a arrecadação fiscal.

Mesmo assim, observa-se que, em alguns casos, estes sistemas ainda ficam a dever. No entanto, pode-se afirmar, numa análise mais geral, que os portais já são ricos em disponibilizar informações e acessos aos cidadãos.

Quanto à disponibilização de informações ao público, sem necessidade de identificação do cidadão ou de senhas de acesso ao banco de dados, em todos os casos existem áreas restritas. Apesar de todos os esforços de investigação feitos para desvendar essas áreas, a busca mostrou que ainda existem muitas seções de acesso controlado e, em alguns casos, não dá nem para formar uma idéia porque seriam restritas. Isso parece indicar que os governos ainda não estão imbuídos de um espírito de abertura à sociedade. Porém, também se observa, em alguns portais, uma disponibilização maior de informações sem qualquer restrição de acesso, como o caso de

SC (com exceção da Secretaria de Segurança) e o do DF no qual não foi encontrada qualquer restrição de informações no portal.

### **Quanto à transparência dos portais governamentais**

A maioria dos portais não disponibiliza ao cidadão qualquer forma de acompanhamento dos projetos por via eletrônica, ou seja, não está construído qualquer espaço institucional para acompanhamento dos planos e ações governamentais. Verificou-se que as informações prestadas sobre projetos governamentais são muito superficiais, incompletas e genéricas, sem qualquer demonstrativo financeiro ou cronograma de execução, distanciando-se muito de uma transparência efetiva e/ou mostrando que o próprio poder público parece não acreditar na utilização do recurso da comunicação eletrônica.

Apenas uma pesquisa mais objetiva e direta, com entrevistas em profundidade, poderia conduzir para uma resposta mais assertiva. No terreno especulativo, podemos questionar se existe uma consciência plena em relação às possibilidades de utilização da tecnologia digital para promover uma maior transparência, ou se o problema é mais estrutural de resistência dos atores públicos em se revelar plenamente para a sociedade civil, mantendo-se a caixa-preta da administração pública tradicional.

O que esses casos analisados mostram é que estamos longe da implantação de uma cultura de comunicação digital, e o poder público não dá mostras de atuar nesse sentido. Encontra-se um padrão repetitivo de ausência de espaços institucionais para acompanhamento das ações governamentais em andamento, o que denota como os governos ainda se comportam de maneira tecnocrática, insulados de suas respectivas sociedades.

Em geral, o que se observa é que os portais não fazem uso das tecnologias de informação para promover interatividade com a sociedade. Duas possibilidades podem ser apontadas para o fato. Em primeiro lugar, ainda não está introjetada na consciência dos governantes a idéia e necessidade de prestação de contas de suas atividades à sociedade.

Evidentemente, essa não é uma via de mão única, já que há, também, ausência de uma sociedade mais ativa e cobradora das atividades governamentais. Como afirmado anteriormente, essa pesquisa não envereda pela análise da sociedade civil e das formas de interação utilizadas por esta com o setor público. Assim, não há como ser mais assertivo nessa questão. Provavelmente, não temos ativistas digitais, mas também não se sabe até que ponto a sociedade está minimamente interessada e engajada em checar os governos por meio dos procedimentos digitais.

Em segundo lugar, pode estar ocorrendo uma exploração pouco efetiva das possibilidades da tecnologia para levar a uma maior interatividade. Ainda que não haja um domínio pleno, conhecimento e exploração do potencial da tecnologia, parece que o primeiro fator, de caráter histórico, se afirma sobre o segundo. Observa-se, também, que o “espírito” de não-transparência permeia os mais diferenciados partidos e quadros ideológicos, praticamente não se detectando diferenças entre eles, exceto os casos dos governos que adotam orçamentos participativos, ainda que com as reservas conhecidas.

Ao se analisar a disponibilização de demonstrativos de execução do cronograma físico-financeiro das ações governamentais do exercício atual, em nenhum portal analisado foi encontrada qualquer informação deste tipo, o que indica, mais uma vez, ausência de prestação de contas à sociedade. O comportamento dos entes governamentais nesse quesito é compatível com o anterior, qual seja, não há abertura para a sociedade acompanhar os cronogramas físico-financeiros (com exceção parcial do PR), o que reforça o insulamento do Executivo. Na verdade, dessa vez verifica-se um agravamento da situação por impedir que a sociedade seja informada sobre o destino e utilização do dinheiro público.

Tal posição se reforça à medida que se sabe que a implantação dessa informação na rede é relativamente fácil de operacionalizar. Não há qualquer justificativa por parte dos entes governamentais para a não-apresentação de tais informações, o que pode ser in-

interpretado como ausência de uma cultura de transparência, uma resistência histórica a ser transparente.

Investigando a disponibilização de informações da execução orçamentária referente a exercícios anteriores, descobriu-se que quase a totalidade dos portais favorece essas informações, ainda que em variados graus de aprofundamento. Encontram-se avanços significativos referentes à prestação de contas dos exercícios anteriores, até, em alguns casos, com grau de detalhamento muito positivo.

O caso do RJ desponta, novamente, com um desempenho negativo ao não empreender a prestação de contas dos exercícios 2003 e 2004, mostrando uma forte disposição para a não-transparência. Em alguns casos, não se pode dizer que não há transparência, mas não existem facilidades no sentido da mesma, o que pode ser interpretado como uma resistência à transparência ou não-engajamento em uma política de respeito à sociedade.

Todavia, é nesse quesito que se observa uma maior prestação de contas, indicando uma predisposição para prestar contas do passado, até por força da lei, mas uma dificuldade em fazê-lo no que se refere ao presente, ao que está em andamento e que, ainda, pode ser alterado em sigilo.

### **Quanto à participação/interação**

Investigada a possibilidade de contatar o ente por e-mail (formulário etc.), a partir de link ou seção disponível na home e, mais especificamente, o responsável por determinada ação governamental, verificou-se que existe um canal de comunicação da sociedade com o poder estadual, sendo a forma consagrada o formulário eletrônico, o que mostra, efetivamente, a instalação de canais para contato com os cidadãos. O que não se sabe, no entanto, é se as demandas destes chegam diretamente (ou ainda indiretamente, desde que cheguem) aos responsáveis, ou se caem em uma “vala comum”, se perdendo nos meandros da burocracia.

Constatou-se a existência de ouvidorias e de disponibilização de contatos (e-mail, formulários eletrônicos, telefone), indicando

um movimento positivo no sentido de estreitar relações com os cidadãos. Por outro lado, não se identifica um posicionamento muito claro, em diversos casos, pois o interessado não sabe exatamente a quem está se dirigindo (a impressão é que não há um responsável, dada a dificuldade de identificar e localizar o mesmo), o que pode ser uma estratégia (inconsciente?) de criar dificuldades para incentivar a desistência do contato.

Identificou-se também, nos portais de algumas secretarias da Fazenda, uma listagem de dúvidas mais recorrentes, o que certamente é resultado de manifestações dos interessados e que representa a utilização positiva das TICs. Acredita-se que isso poderia ser implantado em outras secretarias, mas não foi visto nos casos analisados.

Voltando ao comentário acima, pode-se perceber que, quando se trata de ativar a arrecadação de tributos, as tecnologias são usadas com propriedade, mas em outros casos, faz-se praticamente *tabula rasa* das mesmas. Em geral, podemos afirmar que falta, efetivamente, aos portais interatividade, ou seja, diálogo com a sociedade. A mudança de tal situação implicaria a montagem de uma nova cultura do serviço público, na verdade, de uma nova cultura política.

Quando pesquisada a existência de um canal aberto para a discussão das políticas públicas (gestão de recursos ou programas de governo) antes de sua aprovação pelo Legislativo (ou seja, em sua fase de elaboração), ocorre uma unanimidade: nenhum portal disponibiliza qualquer mecanismo de interação para discussão de políticas públicas na fase de elaboração. Tal fato demonstra que a idéia de participação está longe de ocorrer na fase de planejamento e definição de políticas.

A sua implantação seria a melhor expressão de participação. Ao que tudo indica a possibilidade de viabilizar e acelerar esse processo pelas TICs é descartada. A investigação feita revela a tradicional maneira de administrar tecnocraticamente, ou seja, um grupo de técnicos se reúne e apresenta, posteriormente, à sociedade, um “pacote” completo e fechado.

Surpreendeu, em particular, o caso do RS, dada a tradição de participação (como a experiência do orçamento participativo), onde não se verificou nenhum movimento no sentido da ativação das TICs. Os resultados encontrados levam a postular que há uma visão limitada de participação popular e de interatividade nos executivos estaduais investigados, a partir dos portais.

Ao pesquisar a disponibilização no portal de alguma indicação de resposta, por parte do ente governamental, às demandas da sociedade referentes às ações pontuais do governo e às políticas mais amplas, o que se observa é que a idéia de governo eletrônico ampliado não tem ressonância nos portais avaliados, indicando que falta muito para um efetivo governo eletrônico democrático.

No que diz respeito às ações pontuais, mesmo os casos em que se menciona a participação, esta parece ser muito mais uma figura de retórica. Uma exceção parcial e louvável é o caso do PR, onde são implantados procedimentos tecnológicos *on-line* de acompanhamento das obras públicas. Um agravante desse quadro está no fato de que, como a relação ocorre entre o cidadão (indivíduo) e o ente governamental (público), fica-se sem saber se, efetivamente, existe resposta às questões formuladas.

Dessa forma, não está disponibilizada no portal uma lista de questões mais recorrentes para possibilitar aos outros cidadãos o conhecimento destas, o que pensam os outros cidadãos e, assim, a sociedade ir formando um conhecimento coletivo. Não transparecendo a dúvida ou o questionamento para a sociedade, não é possível a formação de uma consciência coletiva a respeito de problemas comuns a vários cidadãos, não se fomenta um debate com troca de idéias entre cidadãos e entre eles e o poder público. Por outro lado, permite ao poder público dar um tratamento individualizado às questões, dentro da lógica “dividir para reinar”.

Quanto às políticas mais amplas, não se localizou nenhum canal aberto para este contato, ou seja, não há abertura por parte do poder público estadual em compartilhar com a sociedade a elaboração de políticas mais amplas. O que se verifica é que não transparecem, não vazam para o portal, as demandas da socieda-

de colocadas por meio de contato eletrônico, de modo que fica impossível detectar um comportamento mais geral por parte da população.

Ou seja, o governo mantém o monopólio do conhecimento sobre o que pensa a sociedade civil. O que se nota e confirma é o enclausuramento do poder público, avesso à interação com a sociedade, não fazendo uso da capacidade de contato que as tecnologias eletrônicas possibilitam, não se construindo nenhum espaço no portal governamental para manifestação e discussão do cidadão, não se submetendo, assim, as ações governamentais ao escrutínio popular.

Quanto à avaliação de serviços públicos por parte dos cidadãos, observou-se somente uma pesquisa de opinião no site da Secretaria de Saúde do RS direcionada ao público regional. No entanto, a única forma de se acessar a pesquisa seria por meio de uma senha enviada por correspondência aos cidadãos do estado, impossibilitando-nos de avaliar o serviço.

No caso de SP, constataram-se manifestações do tipo “sua contribuição é bem-vinda”, mas não se localizou nada sistemático de avaliação. No site do RJ, não aparece nenhum link ou *banner* a respeito de serviços públicos, muito menos de sua avaliação. No de MG, detectou-se apenas uma enquete sobre a qualidade do próprio site, porém nada de mais consistente. No caso de PE, existe uma Agência de Regulação de Pernambuco, que tem o link disponibilizado na home.

Todas essas evidências indicam que ainda não vinga no Brasil a idéia ou uma cultura de avaliação do serviço público, estando este praticamente impermeável à ação da sociedade. Apesar de se destacar a implementação dessa cultura de avaliação nos últimos anos a partir da reforma do Estado, observa-se, conforme os casos aqui analisados, que os governos não exploram toda a enorme potencialidade dos instrumentos de comunicação *on-line* existentes, o que poderia ser feito por meio de enquetes sobre a qualidade dos serviços.

Tal conclusão denota a inexistência de percepção dessa potencialidade dentro de um contexto de uma cultura refratária ao escrutínio popular. Não bastam avanços significativos na tecnologia se a estrutura política permanece intocável. Fica, dessa forma, a sociedade sem uma visão geral da avaliação do serviço prestado e do pensar dos outros cidadãos.

Como se sabe, a existência do *feedback* é uma etapa fundamental no processo de planejamento e de governo. O que se nota aqui, com a ausência de qualquer mecanismo de retroalimentação com a opinião da sociedade, é a presença de um “vôo cego” por parte dos gestores públicos, mantendo-se a forma tradicional de gestão.

Mais uma vez, levanta-se a hipótese, na linha do *in dubio pro reu*, de que os próprios governos ainda não acreditam no potencial da comunicação digital para a interação com a sociedade. Isso pode nos levar a indagar se não estaria havendo uma hipervalorização da TIC.

Deve-se observar, ainda, que na nova administração pública, a transparência e a avaliação têm sido valorizadas, mas o que as experiências analisadas mostram é que isso não acontece de maneira alguma. Em outras palavras, estamos muito longe do que preconizava todo o discurso da sociedade da informação. As novas tecnologias não têm sido ativadas dentro de todas as possibilidades que elas oferecem; mas isto não seria uma falha delas, e sim de determinações emanadas pelo modelo político tradicional vigente no Brasil, refratário à transparência, seja por métodos convencionais, seja por meios digitais.

## **Conclusões**

Esta última seção consolida uma série de conclusões tiradas ao longo da análise dos componentes do modelo adotado para investigação dos portais. O que se observa é que os portais, de uma maneira geral, têm recursos tecnológicos adequados, existem boas condições de navegação, de busca de informações. Assim, a tecnologia parece não ser um problema.



No entanto, alguns portais poderiam ser melhorados em termos da comunicação e da disponibilização das informações, o que demandaria um esforço aparentemente apenas tecnológico, e que, no fundo, representaria um compromisso de respeito com a comunidade. O que os portais se ressentem, realmente, é de uma maior interatividade, podendo-se inferir que as relações que se estabelecem são fundamentalmente do tipo *government-to-citizen*, sendo o governo o emissor e a sociedade, ao que tudo indica, o receptor passivo, estando longe a inversão dessa relação para *citizen-to-government*.

Não se localizou “transparência e diálogo aberto com o público”, ou seja, estamos longe de “uma verdadeira revolução cultural”, de “uma mutação de grande amplitude”, e de um “provimento democrático de informações”. Pela análise dos portais, não se visualiza possibilidade de “capacitação política da sociedade”. No sentido preconizado como *ampliado*, não há governo eletrônico.

Os governos nos casos analisados (não havendo motivo para ser otimista com os demais), pouco se abrem para a *accountability*, a não ser aquela já fixada pela lei (o que, relativizando, deve ser considerado um avanço considerável) e para a participação popular. Mesmo estados mais desenvolvidos (SP e MG) não apresentam avanços substanciais do ponto de vista da abertura à participação popular, apenas o caso do PR mostra certo diferencial positivo.

Constata-se que, em geral, os portais apresentam uma incorporação tecnológica relevante – ainda que com algumas ressalvas – e que existe tecnologia para disponibilizar informações (o que não pode ser subestimado), principalmente do setor financeiro e fiscal. Ainda assim, poderiam ser aprofundadas para melhorar o acesso dos cidadãos a serviços. O que falta, no entanto, é uma predisposição verdadeira para implantação de procedimentos de *accountability* (sem tradução para o português) e participação.

O problema aqui não é de tecnologia, mas de cultura política, de desenvolvimento político. Assim, temos muita tecnologia, ainda que ela possa e deva ser ampliada, mas pouca democracia, pois a

tecnologia que poderia ser usada para o aperfeiçoamento democrático não é mobilizada nesse sentido.

Visto de outro ângulo, pode-se especular, como feito ao longo do artigo, que os governos ainda não teriam condições de incorporar toda uma nova cultura de utilização das TICs, ou seja, não estariam devidamente preparados para esse novo período, e isso, talvez, esteja ainda em construção. Obviamente, não se pode aceitar tal possibilidade como razoável, mas parece se afirmar, com muito mais força e consistência, a persistência das formas tradicionais de fazer política no setor público no Brasil, baseadas na falta de transparência e na impermeabilidade à sociedade civil.

Em uma perspectiva otimista, pode-se considerar que, apesar do quadro aqui mostrado, o processo de governo eletrônico não falhou, pois ele está em construção. No entanto, seu avanço depende de mudanças fundamentais na cultura política da nação. Este artigo mostra, por último, que são necessárias pesquisas mais aprofundadas para se ter afirmações mais assertivas, principalmente no que diz respeito à esfera da sociedade civil, investigando como esta se comporta ante a novas formas assumidas pela gestão pública.

**José Antonio Gomes de Pinho** - PhD em planejamento regional, University of London, UL, Inglaterra. Coordenador do Doutorado do Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA), da Universidade Federal da Bahia (UFBA), vice-coordenador do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social (Cia-gs), professor adjunto da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA), editor da revista O&S. Endereço: Rua José de Souza Pedreira, 199, ap. 302 – CEP 40280-700, Salvador, Bahia, Brasil. E-mail: [jagp@ufba.br](mailto:jagp@ufba.br)

<http://bases.bireme.br/cgi-bin/wxislind.exe/iah/online/?IsisScript=iah/iah.xis&src=google&base=LILACS&lang=p&nextAction=lnk&exprSearch=492509&indexSearch=ID>

**Accountability Democrática: Expressões essenciais à sua efetivação**  
([http://200.198.41.151:8081/tribunal\\_contas/2000/02/-sumario?next=6](http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2000/02/-sumario?next=6))

José Tanajura Carvalho\*

## Introdução

O tema central do debate sobre a reforma do Estado Brasileiro só estará correto quando versar sobre a questão de como tornar o governo capaz de responder aos anseios e às necessidades da sociedade brasileira. Realmente, o Brasil, apesar das potencialidades que possui, não consegue resolver o problema da miserabilidade que atinge grande parcela dos seus cidadãos – situação que encontra rejeição em outro tanto da sua população quando, por exemplo, esta se manifesta através de movimentos democráticos como a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida.

As razões para tal governo inapto são várias. Neste ponto perco o ufanismo, ainda que relembre, do Brasil, as suas palmeiras, as suas selvas em que cresci e, em cântico sonoro para mim mesmo, sussurre

*Mas, sobre essa volúpia, erra a tristeza  
Dos desertos, das matas e do oceano:  
Bárbara poracé, banzo africano,  
E soluços de trova portuguesa.  
És samba e jongo, xiba e fado, cujos  
Acordes são desejos e orfandades  
De selvagens, cativos e marujos:  
E em nostalgias e paixões consistes,  
Lasciva dor, beijo de três saudades,  
Flor amorosa de três raças tristes.  
(Olavo Bilac in Música Brasileira)*

... e reconheça, com um gosto profundamente amargo, ter inveja de não poder dizer sobre o meu país o que o Prof. Robert

D. Behn diz do seu: O Governo americano pode não ser muito fraudulento; mas também não é tão eficaz (Behn, 1998: 5).

No presente exercício, estudo as possibilidades de promoção do desenvolvimento segundo um novo paradigma da gestão pública, apontado para a efetividade, como o julgamento de resultados definidos na atividade da *accountability* democrática.

No primeiro item, estudo os controles das contas públicas brasileiras, dando ênfase ao caso de Minas Gerais, quanto aos seus aspectos normativos, procurando observar os seus princípios doutrinários na determinação do âmbito controlável do objeto a ser controlado.

A administração pública está subjacente às políticas dos governos, assim, é de fundamental importância para o julgamento dos seus resultados o conhecimento dos processos de decisão na definição das ações governamentais. O segundo item do presente estudo é uma avaliação de tais processos, com a qual procuro compreender os conceitos sobre o novo paradigma da gestão pública e sobre *accountability* democrática.

Na era da informação, a Internet surge como um promissor instrumento de participação política. Primeiramente, ao disponibilizar informações que possibilitam a monitoria das questões administrativas das ações públicas. Em segundo lugar, populariza, ao racionalizar, as manifestações de opiniões nas instâncias dos poderes políticos. Penso, assim, ser oportuno estudar este assunto e o faço no item A utilidade da Internet para a *accountability* democrática, sem, contudo, ter a preocupação de esgotá-lo; pelo contrário, procuro, tão somente, apresentar para críticas, um uso específico das tantas potencialidades de um instrumento havido sob a égide da informática, para a prática democrática.

## **O controle das contas públicas no Brasil**

O exame das contas de uma administração pública, com a finalidade de tê-las sob controle, pode ser realizado sob os princípios do âmbito contábil-financeiro ou sob os princípios do âmbito da efetividade. No âmbito contábil-financeiro são considerados os

procedimentos da administração tomando-se como suficientes a legalidade e a legitimidade das origens e destinos dos valores monetários das despesas correntes ou de capital. O exame, conforme o âmbito da efetividade, é ampliado e considera na avaliação de uma administração pública a sua capacidade de decidir e implementar a melhor alternativa de partibilidade, eficiência e eficácia dos seus resultados, em termos de bens e serviços, para a destinação dos recursos disponíveis (Cohen e Franco, 1998:195).

Os controles das contas públicas no Brasil estão postos, já nos prolegômenos constitucionais, segundo os princípios do âmbito contábil-financeiro. Na Constituição Federal de 1988, o art. 70 diz:

“A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.”

Enquanto na Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, a prestação de contas do Estado é regulamentada pelo art. 74:

“A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração indireta é exercida pela Assembléia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder e entidade.”

Em ambos os casos, Constituição Federal e Constituição Estadual, houve clara intenção dos constituintes em controlar os aspectos da legalidade, legitimidade e da economicidade das receitas e despesas da administração pública. Também fica estabelecido na Constituição Federal – Seção II – dos Orçamentos –, art. 165, que os titulares das entidades públicas deverão apresentar aos legisladores os projetos de leis contendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, e nos §§ 1º e 2º do inciso III fica estabelecida a obrigatoriedade de explicitação dos objetivos e metas a serem alcançados:

“§ 1º – A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração

pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º – A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.”

Estabelecimento que leva alguns autores a fugirem da interpretação *in littera* do vernáculo **economicidade**, e passam a sustentar a inclusão do cálculo da relação de custo-benefício na proposição orçamentária e nos registros da sua conseqüente execução (Montebelo, 1999, Torres, 1991, Meireles, 1997 e Fundação Getúlio Vargas, 1989). Se a preocupação for apontar procedimentos eficazes para a destinação do dinheiro público, a análise de custo-benefício não é o instrumento mais indicado, uma vez que sua técnica se desenvolve no campo da avaliação do retorno – benefício – monetário em relação aos custos de um projeto específico. Não apresenta, portanto, a indicação de alternativas diferentes entre projetos, através de análises comparativas de resultados, principalmente se tais resultados não puderem ser reduzidos à quantificação monetária (Cohen e Franco, 1998:168, Arretche, 1998:31 e Mishan, 1975: 51).

Contudo, em nenhum outro momento da legislação pertinente há diretrizes com as quais o Executivo deverá se orientar para proceder à inclusão do custo-benefício nas suas proposições orçamentárias. Não há, ainda, uma regulamentação sobre em que situação será chamado para responder pelo eventual excedente dos custos sobre os benefícios propugnados na lei orçamentária.

A univocidade do princípio do âmbito contábil-financeiro, pelo sistema das partidas dobradas, para o controle da administração pública brasileira, fica definida no corpo da Lei nº 4.320 – Lei de Orçamento, de 17 de março de 1964, que estabelece no seu art. 2º:

“A Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o

programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.”

Sucede, assim, a necessária, senão obrigatória, apreciação formativa dos preceitos da Lei nº 4.320, que dispõe sobre a proposição e a execução orçamentárias das entidades públicas. A publicação dessa lei data de 17 de março de 1964, decorridos, portanto, 35 anos, durante os quais aconteceram muitos fatos de ordem econômica, política e social no país, além, evidentemente, da inovação tecnológica dos procedimentos de auditagem e dos recursos da informatização. Cabe observar que nesse período foram incorporadas várias alterações a essa lei, através de portarias e resoluções, sendo as mais importantes a Resolução nº 11/94, do Senado Federal, a Portaria nº 472/93 e o Decreto-Lei nº 2.312, de 23 de dezembro de 1986, todos com objetivos específicos, não alterando o seu substrato.

Numa clássica análise, Machado Jr. e Costa Reis comentam que a Lei nº 4.320

“...agrupou duas técnicas que a tradição tem juntado em um sistema de controle: o orçamento e a contabilidade. Ocorre, porém, que o orçamento evoluiu para aliar-se ao planejamento, surgindo o orçamento-programa como especialização. Há mesmo uma corrente de pensamento que considera o orçamento ligado intrinsecamente ao planejamento. O orçamento não pode aparecer como subproduto do planejamento nem da contabilidade. Na prática, deve operar como ferramenta de ligação entre os sistemas de planejamento e de finanças. Com isto torna possível a operacionalização dos planos, porque os monetariza, isto é, coloca os planos em função dos recursos financeiros disponíveis” (Machado 1996:11).

Um pouco adiante, os mesmos autores chegam mesmo a afirmar que

“Desta forma” – referindo-se à monetarização dos planos – “o orçamento permite que o planejador tenha os pés no chão, em face das disponibilidades dos recursos financeiros”, asseverando mais adiante que o orçamento é a quantificação das metas de

um governo nos seus aspectos financeiros e de serviços ou bens que propõe realizar, dando rumo à administração pública (idem: 17). Mas os autores citados são obrigados, a partir deste ponto, a restringirem sua análise ao preceito da lei, no qual fica claro e peremptório o entendimento dos legisladores quanto à suficiência dos princípios sobre o controle da administração pública no âmbito do contábil-financeiro.

Somente quando define a incumbência do controle, quanto ao gerenciamento, da execução orçamentária, a Lei nº 4.320, no seu art. 79, aventa a possibilidade de consideração de uma unidade não monetária como medida, assim como está no parágrafo único do citado artigo:

“Esse controle far-se-á, quando for o caso, em termos de unidades de medida, previamente estabelecidas para cada atividade.”

Estas unidades de medidas – metro quadrado de pavimentação, extensão de rede de esgotamento sanitário, número de crianças alfabetizadas, população beneficiada com o sistema de tratamento de água etc. – são usadas, entretanto, apenas como parâmetro de especificação na composição do memorial descritivo dos projetos de obras e serviços, que são incluídos como metas a serem alcançadas com a implementação da proposição orçamentária. Perdura, assim, o âmbito quantitativo como referencial para o julgamento do alcance ou não destas metas. O administrador público, desde que tenha administrado o erário com probidade e respeitado as metas orçamentárias, terá cumprido os preceitos legais, apesar de poder ser questionável a sua capacidade como implementador de efetividade para os cidadãos.

Esta perspectiva é encontrada em toda a legislação referente à administração pública. Por exemplo, na Lei nº 8.666/93, Lei das Licitações, há a preocupação com a eficiência nas aquisições de bens, serviços e obras, aplicável também para os casos de alienações (Ferraz, 1998:22). No entanto é clara, mais uma vez, a manifestação de se ter o controle dos gastos públicos restrito ao âmbito contábil-financeiro, pela própria essencialidade desta lei.



O exercício do controle externo das contas públicas, no que se refere às entidades da União, está a cargo do Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União, e, no que diz respeito às entidades estaduais, das Assembléias Estaduais e dos seus respectivos Tribunais, como estabelece a Constituição Federal nos seus arts. 31, 71 e 75 e a Constituição do Estado de Minas Gerais no art. 76.

Relembrando o meu propósito de enfatizar o estudo no caso mineiro, gostaria de chamar a atenção para o parágrafo único, do art. 1º do Capítulo I, Da Sede e Da Jurisdição, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Resolução nº 10/96 (de 3-7-96) que rege:

“O controle externo de que trata o *caput* deste artigo (art. 1º) compreende a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e do Município, das entidades das respectivas administrações indiretas e das empresas de cujo capital social participem.”

e dos incisos I, II, III e VIII do art. 7º do Capítulo III, Da Competência, do citado regimento:

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e sobre elas emitir parecer prévio em 60 (sessenta) dias, contados do seu recebimento;

II – apreciar as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos e sobre elas emitir parecer prévio em 360 (trezentos e sessenta) dias, contados do seu recebimento);

III – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens ou valores públicos de órgão de qualquer dos Poderes ou de entidades da administração indireta, facultando valer-se de certificado de auditoria passado por profissional ou entidade habilitados na forma da lei e de notória idoneidade técnica;

VIII – realizar, por iniciativa própria, ou a pedido da Assembléia Legislativa, de Câmara Municipal ou de comissão de qualquer dessas Casas, inspeção e auditoria de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial em unidades das administrações direta e indireta dos Poderes do Estado ou do Município.”

Reafirmação de uma tradição registrada desde a Constituição Mineira de 30 de julho de 1935, nos seus arts. 79 e 82, quando o Tribunal de Contas foi instituído para “... julgar as contas dos responsáveis por dinheiro ou bens públicos e fiscalizar a administração financeira do Estado...” (Coelho, 1983:11). Em decorrência da conservação, do preceito constitucional e da legislação decursiva, sobrevém, também na Corte de Contas do Estado de Minas Gerais, a superimportância do princípio redutente ao âmbito contábil-financeiro, para o controle das contas públicas mineiras.

### **A questão da responsabilidade na gestão pública**

Mas, afinal, a inaptidão do governo para resolver as agruras da pluralidade brasileira restringe-se somente a aspectos legalistas? É necessária a emergência de um consenso para responder às necessidades de promoção da efetividade na administração pública brasileira, mas não é o bastante. Este consenso deve vir na competência do processo da *accountability* democrática, que se inicia com o reconhecimento do outro como sujeito de direito e a consequente separação institucional do público e do privado (Fedozzi, 1997:93), sujeitando o governante e funcionários à vontade do bem público, com a demonstração transparente dos seus atos à avaliação da administração pública.

Neste ponto, entra em discussão a questão da organização do Poder Executivo como promotor de resultados para os cidadãos, o que faço, a partir de uma breve colocação sobre os clássicos da administração.

A base científica da administração pública teve o seu início em Woodrow Wilson (Behn, 1998: 10), Frederick Winslow Taylor (Kwasnicka, 1995: 16 e 52) e Max Weber (Weber, s.d. 15), no início do século XX. Embora os trabalhos destes autores tenham sido desenvolvidos com propósitos totalmente diferentes, há muitas semelhanças entre eles.

Weber, um intelectual acadêmico, procurou desenvolver um modelo ideal de administração pública, a que chamou de organização burocrática. Taylor procurou adaptar suas experiências nas

grandes siderúrgicas norte-americanas à administração pública e afirmava que sempre haveria uma forma melhor para exercer uma atividade. Wilson, como político que, inclusive, veio a ser o Presidente dos Estados Unidos durante a primeira grande guerra, preocupou-se com as relações entre a administração pública e a política afirmando ser necessária e possível a sua separação.

Esta afirmação de Wilson encontra ressonância em Weber, quando afirma que "...a pessoa que representa tipicamente a autoridade ocupa um cargo. Na atividade específica de seu *status*, que inclui a atividade de mando, está subordinada a uma ordem impessoal para a qual se orientam suas ações. Isso é verdadeiro não apenas para os que exercem a autoridade legal inscrita no conceito usual de funcionários, mas, por exemplo, para o presidente eleito de um Estado", acrescentando: "...cada cargo possui uma esfera de competência, no sentido legal, claramente determinada...", para mais adiante completar que o funcionário "...está sujeito a uma rigorosa e sistemática disciplina e controle no desempenho do cargo" (Weber, s.d.:20 e 21). E encontra ressonância também em Taylor, ao defender o caráter científico do processo administrativo<sup>5</sup> (Kwasnicka, 1995: 53).

Estas afirmações sustentam-se na preocupação central da busca da eficiência administrativa e da aceitação da imparcialidade dos funcionários, ou, mais precisamente, dos cargos, tornando possível separar a política da administração.

O cidadão passa, então, a se preocupar somente com a política, uma vez que a eficiência e a eficácia na sua implementação estariam garantidas pela condução racional da gestão pública. Mesmo porque, caso não fique satisfeito, o cidadão exerceria o seu direito de opção nas eleições seguintes, com a escolha de um governante que atendesse a suas expectativas de resultados. Entretanto, resta saber como ficariam as questões de decisão, da responsividade, do *empowerment* e da inovação.

No momento em que há a separação entre política e administração, a tomada de decisão é descentralizada e dificulta a *accountability*. A segunda questão é em relação à responsabilidade

da tomada de decisão, que fica indefinida em termos de quem decide e o que decidir. Seria o caso de proporcionar a hierarquização dos fatos a serem decididos, segundo sua importância conjugada com fase de implementação. Neste caso, quem seria o responsável pela frustração de uma política, o governante, o secretário ou o funcionário? Esta é uma pergunta de difícil resposta considerando o pressuposto básico de continuidade do exercício da *accountability*. Behn, no seu trabalho citado acima, procura resolver, mas não o consegue. Mesmo ao retirar seus argumentos com a citação de Wilson: “Autogovernar não significa ter uma mão em tudo, da mesma forma que cuidar de uma casa não consiste necessariamente em preparar o jantar com as próprias mãos. O cozinheiro deve receber autonomia para administrar o forno e o fogão” (Behn, o.p. 25). Entretanto, Behn esquece que raramente os convidados levam flores para o cozinheiro e menos ainda o procuram para agradecer as delícias do jantar. O autor acaba por se enredar num conceito subjetivo de confiança, de onde somente consegue se desembaraçar quando aborda o aspecto operacional do exercício da *accountability*.

A terceira questão é: ocorrendo a descentralização, o funcionário perde a referência do todo da política, isto é, da sua estrutura operacional e institucional, que passa a lhe parecer um ser amorfo, que lhe caiu na mesa, vindo não se sabe de onde e com qual destino. Nesta perspectiva, o funcionário não se sente comprometido com o sucesso da implementação da política.

Finalmente, a questão da inovação, inerente a qualquer processo organizacional, torna-se difícil na medida em que não incentiva o funcionário a indicar as suas experiências para a implementação de uma nova política, e o leva a dar-se por satisfeito no cumprimento das rotinas de suas tarefas.

Como fator mais ainda intrigante, há a questão da multiplicidade de agências encarregadas da implementação das políticas, muitas dependentes de uma extensa rede de agentes e promotores, que tornaria bastante complexa a institucionalização de procedimentos regulares e previsíveis na cobrança de *accountability* (Fedozzi, 1997:168 e Behn, 1998: 21).

Estas questões são avaliadas por Behn, exaustivamente, e por Fedozzi, de forma sucinta, mas objetivamente no seu estudo sobre orçamento participativo do Município de Porto Alegre. Behn inicia por apresentar, sempre se referindo ao caso dos Estados Unidos, o que ele chama de *accountability* de processo ou tradicional, que tem o seguinte método:

- o Poder Legislativo estabelece regras gerais de acompanhamento e reguladoras;
- a agência mantém alguns registros e, eventualmente, emite relatório sobre o andamento de implementação das políticas;
- enquanto auditores examinam os registros detalhadamente, os jornalistas se perfazem sobre informações pertinentes, e
- quando um padrão de erro pequeno mas atraente é descoberto, comitês legislativos realizam audiências e adotam ações corretivas.

No caso brasileiro, há algumas especificidades. Primeiramente, as regras gerais já estão postas em preceitos legais, embora recentes transformações na sociedade brasileira e um processo acelerado de mudança da base tecnológica exijam a sua premente atualização. Em segundo lugar, as agências são muito dependentes dos governantes e será com dificuldade que relatarão fatos e práticas de inadimplência.

Outra diferenciação é quanto ao acesso às informações sobre o desempenho da administração pública. Neste caso, as dificuldades são a ausência de uma regulamentação com a qual os projetos poderiam ser considerados no âmbito da efetividade, portanto, com informações suficientes para a sua análise e monitoria, e a tradição cultural dos governantes de não disponibilizar as informações, apesar de tal procedimento ter obrigatoriedade constitucional.

Muitos governantes têm procurado cumprir este preceito, porém, como afirma Fedozzi, ao comentar o caso do orçamento participativo de Porto Alegre, a "...iniciativa, entretanto, apesar de inserir-se na idéia da visibilidade das ações do governo, não chegava a instituir um sistema onde os governantes pudessem ser in-

terpelados e questionados diretamente pela população” (Fedozzi, op. cit.: 168). Continuando, o mesmo autor informa que somente a partir de 1991 a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Porto Alegre passou a ser obrigatória nas reuniões sobre o orçamento participativo, apesar de ter sido instituído por decreto-lei pelo Prefeito Municipal, em 1990.

Conforme pesquisa de opinião sobre o nível de satisfação das pessoas em relação à prestação de contas da Prefeitura Municipal, Fedozzi adianta que foi elevado – 47,59% responderam que a demonstração era satisfatória e 23,63% disseram que estavam parcialmente satisfeitos. Talvez por isto Fedozzi declare ser animador o processo de participação proporcionado pelo orçamento participativo quanto a *accountability*. E realmente o é. Porém, entre outros aspectos, há a necessidade de se ter melhor formatado o processo de execução. Por exemplo, o fac-símile da prestação de contas apresentado, publicado na página 170 da obra citada, não diz muita coisa, uma vez que as informações sobre a situação de algumas obras são passadas com uma terminologia vaga e subjetiva, por exemplo, “em andamento”, ou “concluída” etc..

De qualquer forma, Fedozzi está mais preocupado com os aspectos políticos que envolvem o seu objeto de estudo, o Orçamento Participativo do Município de Porto Alegre. O sistema de tomada de decisões, os sujeitos efetivos da participação e a definição do que ele chama de regras do jogo não entram no aspecto operacional da participação através do orçamento participativo, que pode neste caso até não ser importante, mas é fundamental para a *accountability*, como, aliás, Behn procura afirmar a todo instante no seu trabalho.

Neste caso, sua importância está na possibilidade de perseguir uma performance para a administração pública em termos de resultados, na medida em que um processo operacional bem estruturado e, principalmente, transparente e universal, permite a monitoria das políticas, com a correção das metas, a partir do cidadão, no pleno exercício da *accountability* democrática.

## A utilidade da INTERNET para a accountability democrática

Posto que haja esperança de o Estado brasileiro chegar à governabilidade, percebida como a introdução de novas diretrizes, e, em atendimento aos anseios dos cidadãos, conformar suas atitudes para a governança, é primazia distinguir um fluxo de informação permanente e de abrangência universal, utilidade essencial na *accountability* democrática.

Nada mais moderno e fascinante como designar o processo de circulação da informação via Internet. Aventa-se aí, nos seus caminhos em rede onde todos alcançam tudo, a possibilidade, inclusive, de uma prática democrática, que aquelas até então definidas nunca lhe terão sido nem sequer semelhantes.

Muitos são os aspectos adjetivais para as potencialidades de uso dos avanços do conhecimento da eletrônica no encontro com a política, entretanto, contendo-me de tentadoras conjecturas e projeções, e aceito a advertência do Prof. José Eisemberg quando diz: “Cabe àqueles que querem ver a Internet se converter em um agente democratizante na sociedade brasileira, portanto, encontrar maneiras de implementar este projeto, e não simplesmente clamar o seu potencial” (Eisemberg, 1999: 8). Após leitura atenta do seu artigo, em que salienta as perspectivas de uso da Internet para a democracia nas cidades, sinto-me encorajado a apresentar uma sugestão de utilidade da Internet no exercício da *accountability* democrática.

Procurei salientar, no item 2 – O controle das contas públicas no Brasil –, que a legislação brasileira pertinente ao controle de contas no setor público se prende aos princípios do âmbito contábil-financeiro, e, no item 3 – A questão da responsabilidade na gestão pública – observei a necessidade da disponibilização mais fluente das informações sobre este assunto, para o exercício da *accountability* democrática.

A importância, mais do que obrigatoriedade, da publicidade da administração pública vem explicitada no art. 37 da Constitui-

ção Federal, que a normatiza juntamente com outros princípios basilares para a democracia:

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

No § 3º do item III, do art. 165 da Constituição Brasileira está determinada a obrigatoriedade de publicação resumida de informações sobre a execução orçamentária:

“O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.”

Também na Constituição do Estado de Minas Gerais, esta matéria é regulamentada no seu §4º do item VII, art. 157:

“O Estado publicará, até o dia trinta do mês subsequente ao da competência, balancetes mensais de sua execução orçamentária e financeira.”

Obrigatoriedade, entretanto, que não teve a repercussão que os constituintes parecem ter objetivado, e que seria o acompanhamento das ações do governo pela sociedade civil. Esta frustração de expectativa se deve, basicamente, a quatro aspectos. Primeiramente, não está claro como deveria ser promovida a publicação dos relatórios sobre a execução orçamentária. Os constituintes mineiros procuraram ser mais explícitos ao definir que estas informações seriam publicadas em balancetes mensais, o que acabou sendo interpretado também no nível federal. Neste caso, além de voltar à questão da insuficiência do princípio do âmbito contábil-financeiro como processo de demonstração dos resultados finais e reais da administração pública, a técnica de partidas dobradas, normalmente utilizadas, dificulta o entendimento das informações pelo cidadão. O segundo aspecto diz respeito aos meios nos quais são publicadas estas demonstrações, muitas vezes nos diários oficiais, com circulação restrita e de diagramação confusa e sem uma data previamente estabelecida. Como terceiro aspecto, há o fato das informações serem escrituradas em contas agregadas, o que



não possibilita uma visão específica de uma política ou projeto de interesse direto do cidadão.

Finalmente, o outro aspecto importante desta frustração é que as administrações públicas municipais simplesmente não atendem a regulamentação constitucional e se o fazem é em condições precárias, atendendo um ou outro vereador mais exigente quanto ao cumprimento da Lei Orgânica do Município, espelhada nas Constituições Federal e Estadual.

Estes aspectos combinados levam o cidadão a julgar aqueles números como um fato fora da circunscrição da cidadania, a por fim a seu próprio direito, e acabam por procrastinar a prestação de contas como um assunto afeito somente ao governo e aos funcionários públicos.

A prestação de contas anualmente está normatizada no item I do art. 71 da Constituição Federal, que prevê a emissão, pelos Tribunais de Contas da União, de parecer prévio sobre as contas da União, e no item I do art. 76 da Constituição Mineira, relativo às do Estado e às dos municípios mineiros, pelo Tribunal Estadual. Contudo, esta normatização não tem sido suficiente para que o cidadão tenha pleno conhecimento do andamento da administração e possa atribuir juízo de valor sobre a performance de um governo e, mais ainda, consiga acompanhar a execução da política e, se for o caso, redirecioná-la para o sentido da sua melhor efetividade. Por exemplo, não há como corrigir erros sobre um projeto já realizado. Não se trata de uma procura constante de penalização do executivo, mas, pelo contrário, o propósito é encontrar a melhor alternativa para a real efetividade da administração pública.

A Internet, conexão entre dispositivos informacionais, apresenta estratégica utilidade na *accountability* democrática, ao constituir-se em instrumento de disponibilização das informações sobre a prestação de contas da administração pública, o que poderá ser feito em duas fases. A primeira fase compreende-se na disponibilização mensal das informações sobre as contas públicas, assim como são apresentadas atendendo o princípio do âmbito contábil-financeiro, com pequenas alterações da prática usual, mas, segu-

ramente, dentro dos preceitos constitucionais e visando a facilitar o acesso direto ao público em geral. Na segunda fase, deverão ser introduzidos parâmetros para a avaliação da efetividade da administração pública. As informações sobre as contas das entidades públicas do Estado de Minas Gerais poderão estar disponíveis em *homepage*, disciplinada e mantida pelo Tribunal de Contas do Estado, que poderá se encarregar também da sua captura via Internet.

O Tribunal de Contas da União, através da Resolução nº 28, de 5 de maio de 1999, disciplina a *homepage*, criada pela Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998, do Governo Federal, com o objetivo de disponibilizar informações sobre as contas públicas da administração direta e indireta da União, dos Estados e dos municípios. A *homepage* Contas Públicas, no endereço <http://www.contaspublicas.gov.br>, proverá as seguintes informações:

- montante dos tributos arrecadados;
- recursos repassados voluntariamente;
- valores de origem tributária entregues aos municípios;
- demonstrativos bimestrais acerca da execução;
- orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das empresas estatais ou orçamentos existentes;
- balanços orçamentários anuais dos orçamentos fiscal e da seguridade social e do orçamento de investimentos das empresas estatais, ou orçamentos existentes;
- resumos dos instrumentos de contrato, ou de seus aditivos, firmados; e
- relações mensais de todas as compras feitas pela administração direta ou indireta.

Apesar de esta iniciativa do Governo Federal, através do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, constituir-se num grande avanço para o controle das contas públicas brasileiras, perdura ainda aí a questão do enfoque do princípio do âmbito contábil-financeiro. Não há uma sistematização das informações disponibilizadas no sentido de facilitar a navegação, consulta, e, principalmente, não foram propostos procedimentos de promoção

de facilidades de acesso à *homepage*, como ocorreu em vários países, por exemplo, o Projeto Péricles da cidade de Atenas, ou o Neighborhoods Online <http://libertynet/community/phila>, na cidade de Philadelphia (EUA) (Eisemberg, op. cit.: 14), além de poder levantar uma discussão sobre uma possível intromissão da União na autonomia dos Estados e dos municípios.

O que proponho tem um outro alcance e objetiva a implementação de um canal de promoção da efetiva participação política do indivíduo como cidadão. Ao ter acesso e conhecimento da administração pública da sua rua, do seu município, do seu estado e do seu país, ele poderá atuar interativamente nas ações dos seus governos, influenciando diretamente na busca da sua efetividade. Neste ponto cabem duas observações.

Primeiro, o uso da Internet exige um conjunto de sofisticadas tecnologias de *software* e *hardware* e, evidentemente, do próprio conhecimento do seu manuseio, o que, até então, tem limitado o seu uso aos estratos de renda média e alta. Entretanto, a velocidade da sua aceitação é surpreendente, indicando que poderá acontecer fato semelhante ao processo de popularização da televisão e do videocassete. O pagamento da taxa do provedor de acesso constitui uma barreira, mas aí também vêm aparecendo soluções. A tendência é de que os investimentos e custos de manutenção dos provedores sejam cobertos pelas organizações/empresas interessadas na divulgação e comercialização de produtos e serviços, com gradual massificação, inclusive com a aceitação da WebTV. O uso de redes compartilhadas, a Intranet/Extranet, pessoais ou entre organizações não-governamentais e sem fins lucrativos, promete facilitar mais ainda esta divulgação e acessibilidade às informações. Finalmente, o governo deve comprometer-se em facilitar o acesso universal a esta tecnologia, inclusive como forma de sua própria legitimação, pois, assim, estará demonstrando com transparência à sociedade a intenção das suas atitudes como gestor do bem público.

A segunda observação é quanto à necessidade de maior abrangência da prestação de contas, que deveria incluir parâmetros que indicassem a efetividade da administração pública. Porém, esta é

uma proposta que exige, primeiramente, uma firme vontade política tanto do governo e legisladores, como da própria sociedade, enquanto se desenvolvem tecnologias direcionadas para este tipo de prática de gestão pública. Neste caso, é importante a mobilização de centros universitários de pesquisa em ciências da computação para a ampliação da oferta de *hardwares* mais baratos no mercado, destinados ao uso comunitário e/ou popular, possíveis com a reciclagem de equipamentos defasados tecnologicamente, mas susceptíveis de *upgrade* somente com a mudança de placas e modems, e dos centros de administração pública, ciências sociais e políticas, especializados em gestão pública, objetivando o desenvolvimento de tecnologia de monitorização de políticas públicas. Saliento, ainda, o importante e crescente papel das organizações não-governamentais, principalmente na mobilização e na promoção de facilidades de acesso da *homepage*.

Certamente, esta é uma tarefa árdua e, sobretudo, demanda tempo. Não justifica, no entanto, que se esperem as condições ótimas para fazer acontecer o ótimo, pode-se começar pelo que é possível.

\*Economista/UFMG e mestrado em Gestão Pública/Puc-Minas. Diretor de Informática do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

**Fonte:** Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais – Edição nº 2, de 2000 – Ano XVIII

## FINANÇAS VAI ANALISAR IMPACTO DA LEI DE CONTAS PÚBLICAS

A Comissão de Finanças e Tributação aprovou requerimento do Deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB – PR) Estão convidados o Secretário do Tesouro Nacional Arno Augustin, um representante do Tribunal de Contas da União, o coordenador do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), um representante da Confederação Nacional dos Municípios e um representante da Frente Nacional de Prefeitos, para analisar e discutir, em audiência pública, os impactos da aplicação da Lei nº 9.755 de 16 de dezembro de 1998.

Essa lei dispõe sobre a criação de *homepage* na internet, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação da prestação de contas de órgãos públicos. Autor da Lei, o Deputado Hauly defendeu que ela seja analisada para que possa ser aperfeiçoada e cumpra com a finalidade para a qual foi criada. O endereço está hospedado na página do Tribunal de Contas da União – [www.contaspublicas.gov.br](http://www.contaspublicas.gov.br).

**Fonte:** Assessoria de Imprensa, 5-12-2007

## FINANÇAS AVALIA PRESTAÇÃO DE CONTAS PÚBLICAS NA INTERNET

A Comissão de Finanças e Tributação realiza audiência pública nesta quinta-feira (20) sobre os impactos da Lei nº 9.755/98, que determinou a criação de uma página na internet para o Tribunal de Contas da União (TCU) divulgar dados sobre execução orçamentária e orçamento dos entes públicos.

“Essa lei é um marco na transparência das contas públicas dos governos federal, estaduais e municipais, sendo precursora da atual Lei de Responsabilidade Fiscal”, explica o Deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB – PR), que propôs a realização desse debate. A intenção é analisar o impacto da lei na transparência das contas públicas e identificar os avanços que possam ser necessários para aperfeiçoar a lei e todo o processo de controle das contas públicas.

Foram convidados para discutir o assunto:

- o Presidente do TCU, Ministro Walton Alencar;
- o Secretário do Tesouro Nacional, Arno Augustin;
- o Presidente em exercício do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), Nelson Machado;
- o Presidente da Confederação Nacional de Municípios (CNM), Paulo Roberto Ziulkoski; e
- o Presidente da Frente Nacional de Prefeitos, João Paulo Lima e Silva.

A audiência pública está marcada para as 10 horas no plenário 4.

Fonte: Agência Câmara – 17-12-2007

## **FINANÇAS AVALIA PRESTAÇÃO DE CONTAS PÚBLICAS NA INTERNET (II)**

A Comissão de Finanças e Tributação realiza às 10 horas audiência pública sobre os impactos da Lei nº 9.755/98, que determinou a criação de uma página na internet para o Tribunal de Contas da União (TCU) divulgar dados sobre execução orçamentária e orçamento dos entes públicos.

“Essa lei é um marco na transparência das contas públicas dos governos federal, estaduais e municipais, sendo precursora da atual Lei de Responsabilidade Fiscal”, explica o Deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB – PR), que propôs a realização do debate. A intenção é analisar o impacto da lei na transparência das contas públicas e identificar os avanços que possam ser necessários para aperfeiçoar a lei e todo o processo de controle das contas públicas.

Deverão discutir o assunto:

- o titular da Secretaria de Macroavaliação Governamental do TCU, Marcelo Luiz Souza da Eira;
- o Coordenador-Geral de Contabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional, Paulo Henrique Feijó;
- o assessor especial do Ministério da Fazenda, André Paiva;
- a Coordenadora de Articulação Política e Parlamentar da Confederação Nacional de Municípios (CNM), Conceição de Maria Silva;
- o Presidente da Frente Nacional de Prefeitos, João Paulo Lima e Silva.

A audiência pública será realizada no plenário 4.  
Da Redação/NN  
Agência Câmara – 20-12-2007



## DEPUTADO DIZ QUE VAI ACOMPANHAR PORTAL DE TRANSPARÊNCIA

O Deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB – PR) disse há pouco que vai acompanhar em 2008 a implementação pelo TCU da Lei nº 9.755/98, que determinou a divulgação na internet das contas de estados, municípios e da União. No ano em que a lei completa 10 anos, Hauly, que é autor do projeto que deu origem a ela, espera finalmente vê-la implementada.

Ele lamentou que representantes dos municípios não tenham comparecido à audiência sobre o assunto que ocorre neste momento na Comissão de Finanças e Tributação, mas avisou que fará novos convites. “É cada vez maior o interesse pelas contas públicas, com *sites* de acompanhamento e cobrança, e precisamos colocar essas informações no ar”, disse.

### Dados sobre arrecadação

O assessor especial do Ministério da Fazenda, André Paiva, que presta assessoria ao Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), afirmou que o conselho disponibiliza dados sobre arrecadação e pode ampliar sua divulgação. O Confaz reúne os secretários de Fazenda de todos os estados. Dados sobre ICMS, por exemplo, são atualizados mês a mês.

Para ele, a principal notícia proveniente do ministério sobre transparência é a nota fiscal eletrônica, já em funcionamento, que representará um avanço na prestação de contas. O plano da Fazenda é tornar a nota eletrônica o padrão para evitar sonegação.

A audiência pública ocorre no plenário 4.

Fonte: Agência Câmara – 20-12-2007

## HAULY PEDE PUNIÇÃO PARA QUEM NÃO CUMPRIR A LEI

O Deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB – PR) apresentou hoje projeto de lei para punir aqueles que descumprirem a Lei nº 9.755/1998. Ela obriga a divulgação na internet do balanço financeiro dos órgãos públicos federais, estaduais e municipais – inclusive autarquias e outras entidades.

As penalidades previstas são o registro de inadimplente no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI; a suspensão do exercício da função pública pela autoridade máxima do órgão ou entidade pública pelo prazo mínimo de três meses ou até perdurar o descumprimento da penalidade; multa de até R\$500 mil, a ser aplicada pelo Tribunal de Contas da União e a rejeição da prestação de contas anual do órgão responsável pelo descumprimento do disposto no *caput* do presente artigo junto ao Tribunal de Contas da União.

A Lei nº 9.755/1998, a Lei Hauly, determinou a divulgação de dados e informações sobre a arrecadação, execução, balanço consolidado, orçamentos, instrumentos de contrato e relações de compras na rede mundial de computadores. “Essa lei é um dos grandes marcos da transparência das contas públicas no País, mas a falta de punição tem permitido que órgãos públicos não tornem seus dados transparentes”, afirmou o Deputado Hauly. Ele ressaltou que para formalizar esse compromisso, o atual projeto de lei visa assegurar ao cidadão total acesso às contas públicas estatais.

Fonte: Assessoria de Imprensa – 13-6-2007

## **PROJETO PUNE FALTA DE DIVULGAÇÃO ON-LINE DE CONTAS PÚBLICAS**

A Câmara analisa o Projeto de Lei nº 1.311/07, do Deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB – PR), que estabelece punições pela falta de divulgação de informações na internet sobre contas públicas. O objetivo é aumentar a transparência sobre arrecadação, orçamento e compras públicas em todos os níveis de governo (federal, estadual e municipal).

O texto institui quatro penalidades administrativas para punir as autoridades que não divulgarem os dados adequadamente:

- registro do órgão como inadimplente no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI);
- suspensão da autoridade máxima do órgão do exercício da função pública por, no mínimo, três meses ou até que a exigência legal seja executada;
- multa de até R\$500 mil, a ser aplicada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), à autoridade pública responsável;
- rejeição da prestação de contas anual do órgão responsável pelo TCU.

### **Divulgação**

A Lei nº 9.755/98 determina que o Tribunal de Contas da União mantenha atualizada uma página na internet, com o título “contas públicas”, para divulgação dos seguintes dados e informações:

– os montantes de cada tributo arrecadado pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios;

– os relatórios resumidos da execução orçamentária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

– o balanço consolidado das contas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios e suas autarquias;

– os orçamentos do exercício da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e os respectivos balanços do exercício anterior;

– as relações mensais de todas as compras feitas pela administração direta ou indireta.

“Essa lei é um dos grandes marcos da transparência das contas públicas no País, mas a falta de penalidades na hipótese de descumprimento da obrigação tem permitido que muitos órgãos públicos, num completo desrespeito à população, não disponibilizem os dados na internet”, pondera Haully. O projeto, explica, corrige essa distorção e assegura ao cidadão completo acesso às contas públicas.

### **Tramitação**

O projeto, que tramita em caráter conclusivo, foi aprovado com substitutivo pela Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público; e será analisado pelas Comissões de Finanças e Tributação; e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Fonte: Agência Câmara – 19-10-2007

## TCU ESTUDA PUNIÇÃO PARA FAZER CUMPRIR LEI DE TRANSPARÊNCIA

*Edson Santos*

*Comissão de Finanças e Tributação avalia prestação de contas pela internet*

O Secretário de Macroavaliação Governamental do Tribunal de Contas da União (TCU), Marcelo Luiz Souza da Eira, afirmou hoje que o Tribunal tem pedido a adesão dos entes da Federação ao portal de contas públicas do órgão ([www.contaspublicas.gov.br](http://www.contaspublicas.gov.br)) e que estuda colocar, a partir do próximo ano, a não adesão entre as irregularidades na prestação dos municípios e estados que não fornecerem dados no exercício de 2008. Eira participou, na Comissão de Finanças e Tributação, de audiência pública que discutiu a Lei nº 9.755/98. Essa lei determinou a divulgação na internet, pelo TCU, das contas de estados e municípios e da União.

De acordo com o secretário, o TCU não tem competência legal para exigir que estados e municípios cumpram a lei. “Muitos municípios não divulgam seus dados. O que o TCU pode fazer é dar transparência a isso divulgando que não há dados sobre aqueles municípios”, disse. Estados e municípios estão sob jurisdição dos tribunais de contas específicos de cada ente.

O próprio TCU, no entanto, também enfrenta dificuldades para cumprir completamente a lei, uma vez que não há uma fonte centralizada de informações sobre a execução orçamentária, e tem se socorrido de outros órgãos. Dessa forma, o tribunal procura cumprir a medida por meio do portal Contas Públicas, que possui *links* para as contas dos outros entes da Federação. No caso das

contas federais, a partir de 2008, o TCU vai disponibilizar todos os dados da Secretaria do Tesouro no portal.

### **Acompanhamento**

O Deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB – PR) disse que vai acompanhar em 2008 a implementação pelo TCU da Lei nº 9.755/98. Hauly, que é autor do projeto que deu origem a ela, espera finalmente vê-la totalmente implementada. “É cada vez maior o interesse pelas contas públicas, com *sites* de acompanhamento e cobrança, e precisamos colocar essas informações no ar”, disse.

Já o Deputado João Dado (PDT – SP) chamou atenção para a cartilha elaborada pelo TCU para que os municípios prestem contas pela internet. Segundo Eira, ela está disponível na rede de computadores, mas também pode ser obtida em papel. O secretário disse também que alguns municípios têm sido abordados por empresas querendo vender uma página na internet para prestação de contas, mas com preços elevados.

### **Dados sobre arrecadação**

O assessor especial do Ministério da Fazenda e do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), André Paiva, afirmou que o conselho disponibiliza dados sobre arrecadação e pode ampliar sua divulgação para ajudar na transparência da prestação de contas. O Confaz reúne os secretários de Fazenda de todos os estados. Dados sobre ICMS, por exemplo, são atualizados mês a mês.

Para ele, a principal notícia proveniente do ministério sobre transparência é a nota fiscal eletrônica, já em funcionamento, que representará um avanço na prestação de contas. O plano da Fazenda é tornar a nota eletrônica o padrão para evitar sonegação.

Fonte: Agência Câmara – 20-12-2007

## TRANSPARÊNCIA TAMBÉM DEPENDE DO CIDADÃO

*No site [www.contaspublicas.gov.br](http://www.contaspublicas.gov.br) o cidadão pode acompanhar a prestação de contas públicas e valorizar seu voto.*

A Justiça Eleitoral começa a encaminhar no final de julho as correspondências para os quase cinco mil mesários que participarão das eleições e que passarão por treinamento em setembro. A atuação do cidadão comum no pleito, contudo, deve ir bem além de toda a logística que antecede o dia da votação: “Embora a Justiça Eleitoral não fuja às regras da Justiça comum e tenha de ser provocada, apoiamos todas as iniciativas que visem tornar a eleição a mais transparente possível. Em um segundo momento, creio que, por essa transparência, pesa também o eleitor saber se o candidato em quem ele quer votar não tem problemas e mostra um currículo que de fato o credencia para o posto”.

A análise é do juiz eleitoral Carlos Maurício Ferreira, coordenador da eleição municipal em Londrina e responsável pela 42ª Zona Eleitoral. Em entrevista à *Folha*, o magistrado avaliou como positiva a criação do Comitê 9840 “Eleitor Consciente”, na última quinta-feira, pela subseção regional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação Comercial e Industrial de Londrina (ACIL) e Pastoral Fé e Política, da Igreja Católica. O grupo se encarregará de receber denúncias de uso da máquina e de compra de votos e encaminhá-las como representações ao Ministério Público Eleitoral (MPE) ou diretamente à Justiça Eleitoral, para adoção de medidas. O nome do comitê é inspirado na Lei Federal nº 9.840/99, que prevê a cassação do registro ou do diploma de candidatos beneficiados pelos dois ilícitos.

(J.G)

## **De olho nas contas**

O cidadão também pode acessar a página [www.contaspUBLICAS.gov.br](http://www.contaspUBLICAS.gov.br) e saber onde e como foi investido o dinheiro público. A lei criada por proposição do Deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB – PR) determina que órgãos públicos tornem transparente sua prestação de contas.

Fonte: *Folha de Londrina* – Política – 29-12-2008



## **PINGA-FOGO – TRANSPARÊNCIA**

Luiz Carlos Hauly (PSDB – PR) sugeriu que a Câmara realize trabalho com o Tribunal de Contas da União para aperfeiçoar a Lei de Responsabilidade Fiscal no que diz respeito à transparência. Hauly observou que o País já conta com o Portal Brasil Transparente, que virou referência mundial quanto à divulgação das contas públicas. De acordo com o deputado, o Brasil não precisa de uma nova legislação, mas apenas aprofundar a já existente. Ele ressaltou que, nesse portal, todos os municípios, estados, a União e a própria Câmara são obrigados a publicar na internet as suas contas.

Fonte: *Jornal da Câmara* – 7-4-2009

“A corrupção nasce de fragilidades institucionais e da ineficiência da gestão administrativa do Estado nos três poderes e nas três esferas, federal, estadual, e municipal. Elas estão na ausência de uma regulamentação do direito constitucional do acesso à informação detida pelo Estado, na liberdade de nomeação de pessoas para ocupar cargos de confiança, na forma de confecção do Orçamento e no fato de ele não ser obrigatório, na debilidade e descoordenação dos mecanismos de acompanhamento e controle da gestão, nas condições adversas para o monitoramento social e numa multidão de outros fatores objetivos. Tais causas não se transformam movidas por discursos “éticos” do presidente da República ou de qualquer outro, mas por iniciativas concretas. Embora enfraquecido politicamente, nunca é tarde para o Governo começar a atacar raízes da corrupção, por meio da proposição de medidas legislativas e da implantação de programas de modernização administrativa da máquina pública.”

Do artigo “Adeus, Ética”, de Cláudio Weber Abramo, no *Transparência Brasil*.

foto: stelko.com.br

