

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

Curso de Pós-Graduação em Contabilidade e Orçamento Público

A HOMEPAGE CONTAS PÚBLICAS: UM DIAGNÓSTICO DE
CONTRIBUIÇÃO PARA O CONTROLE SOCIAL

Cyro de Castilho Ribeiro
Ernani Avelar Borborema

Brasília 2006

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais - CCA/UnB

Universidade de Brasília – UnB

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação

– FACE

Curso de Pós-Graduação em Contabilidade e Orçamento Público para o TCU

A HOMEPAGE CONTAS PÚBLICAS: UM DIAGNÓSTICO DE
CONTRIBUIÇÃO PARA O CONTROLE SOCIAL

Brasília
Outubro/2006

**Cyro de Castilho Ribeiro
Ernani Avelar Borborema**

***A homepage* Contas Públicas: um diagnóstico de contribuição para o
Controle Social**

Dissertação apresentada à Coordenação do Curso de Pós-graduação em Contabilidade e Orçamento para o Setor Público, da Universidade de Brasília, como requisito para a obtenção do grau de Pós-graduado.

Orientador: Prof^o James Giacomoni.

**Brasília
Outubro/2006**

Ribeiro, Cyro de Castilho.

A homepage Contas Públicas: um diagnóstico de contribuição para o controle social / Cyro de Castilho Ribeiro; Ernani Avelar Borborema. – 2006.

ix, 93 p.

Orientador: James Giacomoni.

Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação) – Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação, 2006.

1. Contas públicas. 2. Controle social. 3. Internet. 4. Tribunal de contas, Brasil. I. Título.

**Cyro de Castilho Ribeiro
Ernani Avelar Borborema**

***A homepage Contas Públicas: um diagnóstico de contribuição para o
Controle Social***

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do grau de Pós-graduado no Curso de Pós-graduação em Contabilidade e Orçamento para o Setor Público, da Universidade de Brasília, pela banca examinadora formada pelos professores:

Orientador: Prof^o James Giacomoni/UnB.

Prof. José Américo Leal Oliveira/UnB

Brasília, outubro de 2006.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos:

- ao Professor James Giacomoni, pela paciência e sabedoria em nos ensinar e orientar;
- ao Professor José Américo, por aceitar compor a banca examinadora e trazer seus conhecimentos para enriquecimento do trabalho;
- aos colegas Francisco Galhano e Aparecida Oliveira, por nos ouvir, participar e contribuir com as pesquisas;
- ao Deputado Augusto Carvalho e ao Deputado Haully, na pessoa de seu assessor Adailto Teixeira, por suas iniciativas e pela colaboração nas entrevistas;
- ao Serviço de Pós-Graduação do TCU, na pessoa do colega Eduardo Miranda, pela organização do curso e intermediação de todos nossos problemas;
- ao TCU e à UnB por nos proporcionar o curso de pós-graduação que somou vários conhecimentos; e
- aos demais colegas e professores do curso, pela rica experiência de convívio.

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 ONGs. 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.

Palavras-chave: Transparência; Controle Social; Contas Públicas; Divulgação na Internet; Falta de sanções.

ABSTRACT

This monograph analyzes the "Contas Públicas" homepage, which was implemented by the Tribunal de Contas da União (TCU), in order to fulfill the law 9.755/98, approved on 16/dec/98, and the TCU Normative Instruction number 28, approved on 5/may/99. The methodology used was to first gather data and information from bibliographical research on themes about transparency and social control. After that, interviews were done with the people involved in the elaboration of the law and the normative instruction, and also with the developers of this homepage and other public transparency web sites. Researches were also done in Internet. The study found out that this homepage had been idealized to guarantee public transparency, using a web site to show accounts of administrators and other persons responsible for public funds, assets, and other valuables in Brazil. However, not many public entities input their information. This homepage was implemented using links to redirect to web sites of each entity, that contains their public accounts data. The research found no operational links, links which do not lead to the information and links to web sites with out-of-date information. However, web sites of two municipalities were found, which presented updated information. The researches also discovered that the majority of federal and state entities do not publish accounting information in their homepage and great part of links belongs to municipalities. Comparisons were made with web sites supported by the executive power of federal government and by non-governmental organizations. The interviewed people reported that the lack of sanctions is the main reason why entities do not present the information and they proposed several technological and operational improvements. Those suggestions are discussed in this work, so that "Contas Públicas" homepage can offer a true public accounting transparency about all governmental entities.

Key-words: Transparency; Social Control, Public Accounts, Showing at Internet, Lack of sanctions.

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

LISTA DE TABELAS _____ **IX**

LISTA DE FIGURAS _____ **IX**

1 INTRODUÇÃO _____ **1**

1.1 OBJETIVOS _____ 2

1.1.1 Geral _____ 2

1.1.2 Específicos _____ 2

1.2 METODOLOGIA DE PESQUISA _____ 3

1.3 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO _____ 3

2 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA _____ **5**

2.1 QUANTO AO ÓRGÃO _____ 7

2.1.1 Administrativo _____ 7

2.1.2 Legislativo _____ 8

2.1.3 Judicial _____ 10

2.2 QUANTO AO MOMENTO _____ 10

2.2.1 Prévio _____ 11

2.2.2 Concomitante _____ 11

2.2.3 Posterior _____ 11

2.3 QUANTO AO ÂMBITO _____ 12

2.3.1 Controle Interno _____ 12

2.3.2 Controle Externo _____ 13

2.4 QUANTO AO ASPECTO DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA A SER CONTROLADA _____ 14

2.4.1 Controle de legalidade _____ 14

2.4.2 Controle de mérito _____ 14

2.5 CONTROLE SOCIAL _____ 15

2.5.1	<i>Mecanismos de controle social</i>	18
2.5.1.1	A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF	18
2.5.1.2	Terceiro Setor	22
2.5.1.3	Orçamento Participativo	23
2.5.1.4	Audiências Públicas	24
2.5.1.5	Denúncias e Representações	24
2.5.2	<i>Transparência dos gastos públicos</i>	25
2.5.3	<i>Accountability</i>	27
3	BUSCANDO O CONTROLE SOCIAL POR MEIO DA INTERNET	28
3.1	ANTECEDENTES	28
3.2	ASPECTOS RELEVANTES SOBRE A LEI Nº 9.755/98	29
3.3	ASPECTOS RELEVANTES SOBRE A IN-TCU Nº 28/99	31
4	A HOMEPAGE CONTAS PÚBLICAS	36
4.1	A PÁGINA INICIAL	36
4.2	O MENU ESQUERDO DE LINKS	38
4.2.1	<i>Site do TCU</i>	38
4.2.2	<i>Página Principal</i>	38
4.2.3	<i>Coefficientes FPM, FPE e CIDE</i>	38
4.2.4	<i>Contas de Governo e LRF</i>	40
4.2.5	<i>Informações Consolidadas</i>	41
4.2.6	<i>IN TCU 28/99</i>	42
4.2.7	<i>Lei 9.755/98</i>	43
4.2.8	<i>Formulário de Cadastramento</i>	44
4.2.9	<i>Como enviar informações?</i>	45
4.2.10	<i>Cartilha de Transferências</i>	46
4.2.11	<i>Perguntas mais freqüentes</i>	47
4.2.12	<i>Fale conosco</i>	48
4.3	PESQUISAS NA HOMEPAGE	48
4.3.1	<i>Pesquisas quantitativas</i>	48
4.3.2	<i>Pesquisas de entes públicos</i>	52

5 FATOS DECORRENTES	56
5.1 A ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE	56
5.2 O REFORÇO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	57
5.3 UMA DENÚNCIA DE NÃO CUMPRIMENTO DA LEI Nº 9.755/98	59
5.4 UMA TENTATIVA DE CRIAÇÃO DE SANÇÕES	61
5.5 OUTRAS DIFICULDADES E SUGESTÕES PARA A EFICÁCIA DA HOMEPAGE	66
6 ESTUDO COMPARATIVO ENTRE OS SITES DE TRANSPARÊNCIA	69
6.1 O SITE TRANSPARÊNCIA BRASIL	70
6.2 O PORTAL DA TRANSPARÊNCIA	73
6.2.1 <i>Análise do site</i>	76
6.3 O SITE CONTAS ABERTAS	77
6.3.1 <i>Estrutura do site</i>	78
6.3.1.1 Serviços oferecidos	79
6.3.2 <i>Análise do site</i>	84
7 CONCLUSÃO	86
7.1 FATOS RESTRITIVOS	86
7.2 SUGESTÕES DE MELHORIAS	88
8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	91

LISTA DE TABELAS

<i>Tabela 1 - Quantidade de entes na homepage Contas Públicas em cujo nome encontram-se as palavras dadas como parâmetro.</i>	49
<i>Tabela 2 - Quantidade de entes, por função de governo da homepage Contas Públicas.</i>	50
<i>Tabela 3 - Exemplo de informações de contas públicas desatualizadas do site da ANEEL.</i>	53

LISTA DE FIGURAS

<i>Figura 1 - Página inicial da homepage Contas Públicas.</i>	36
<i>Figura 2 - Página da homepage Contas Públicas de divulgação dos coeficientes atribuídos pelo TCU.</i>	39
<i>Figura 3 - Página da homepage Contas Públicas dos julgamentos do TCU das Contas de Governo e Relatórios exigidos pela LRF.</i>	40
<i>Figura 4 - Página da homepage Contas Públicas de informações consolidadas por outros órgãos.</i>	41
<i>Figura 5 - Página da homepage Contas Públicas com o texto da IN 28/99.</i>	42
<i>Figura 6 - Página da homepage Contas Públicas com o texto da Lei 9.755/98.</i>	43
<i>Figura 7 - Página da homepage Contas Públicas com a Ficha de Cadastro na Homepage Contas Públicas.</i>	44
<i>Figura 8 - Página da homepage Contas Públicas de orientações de como enviar informações para o TCU.</i>	45
<i>Figura 9 - Página da homepage Contas Públicas com o documento da Cartilha de Transferências.</i>	46
<i>Figura 10 - Página da homepage Contas Públicas com as perguntas mais freqüentes.</i>	47
<i>Figura 11 - Exemplo de site com informações atualizadas da Prefeitura de Itabela/BA.</i>	54
<i>Figura 12 - Tela inicial do Portal da Transparência</i>	75
<i>Figura 13 - Tela inicial do site Contas Abertas</i>	78
<i>Figura 14 - Tela do site Contas Abertas de pesquisa da execução orçamentária por GND</i>	80
<i>Figura 15 - Tela do site Contas Abertas de pesquisa a formatar</i>	81

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública encontra-se diante de um quadro de grande ocorrência de fraudes, enriquecimentos ilícitos, superfaturamentos, desvios de verbas, subornos e mais uma variedade de meios de apropriação de recursos públicos por pessoas e entes privados.

A corrupção, juntamente com o desperdício e a má utilização dos recursos públicos, é responsável pela grande insatisfação da sociedade brasileira com as instituições, especialmente aquelas relacionadas com a administração pública.

Com a redemocratização do país, passou-se a enfatizar a necessidade de um maior controle da gestão dos recursos públicos. Discute-se muito sobre a importância do controle, mas há pouco debate a respeito dos agentes do controle. Apesar do fortalecimento, nas últimas décadas, dos mecanismos de aproximação da sociedade com as instâncias da administração pública, há muito o que realizar no âmbito da fiscalização e do controle dos recursos geridos pelo Estado.

A Constituição Federal de 1988, com seu caráter social, trouxe à tona a necessidade do aperfeiçoamento da participação da sociedade nas ações do governo, notadamente na função de controlá-las. Em seu artigo 5º, inciso XXXIII, a Constituição estabelece que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Este novo enfoque sobre o controle da Administração Pública realça o fato de que o combate ao mau uso dos recursos públicos deve ser sistêmico e permanente. Para isso, se faz necessária a existência de uma sociedade consciente de seu direito e dever de executar o controle social. Assim é primordial que se incentive o fortalecimento do controle social por

meio da transparência dos gastos de setor público cada vez maior e do fortalecimento das instituições oficiais de controle.

Nesse sentido, a edição da Lei nº 9.755/98, no plano infraconstitucional, foi outro marco importante para o controle social. A citada lei determinou a criação, pelo Tribunal de Contas da União – TCU, de uma *homepage*, tendo como objetivo a divulgação de uma série de atos e medidas governamentais, como recursos repassados aos municípios, contratos celebrados, licitações em andamento, entre outras. Em decorrência, o Tribunal mantém disponível a *homepage* Contas Públicas, onde toda pessoa com acesso à Internet pode realizar consultas e obter diversas informações sobre os gastos públicos. Com esse mecanismo, o Tribunal oferece ao cidadão meios de acompanhar tais assuntos, estimulando-o a fiscalizar e a conhecer melhor as ações de seus representantes e dos gestores públicos, no que se refere à aplicação do dinheiro público.

Diante disso, este trabalho procura verificar a efetividade da citada *homepage* como instrumento de controle social.

1.1 Objetivos

1.1.1 Geral

O objetivo principal do presente trabalho é analisar a contribuição da *homepage* Contas Públicas como ferramenta de controle social.

1.1.2 Específicos

Os objetivos específicos são os seguintes:

- fornecer a fundamentação teórica necessária para a definição das diversas formas de controle no âmbito da administração pública;

- descrever a *homepage* Contas Públicas procurando explicitar como é sua operacionalização;
- apresentar e analisar a Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1988, e a Instrução Normativa nº 28, de 5 de maio de 1999, buscando facilitar ao leitor a compreensão dos objetivos da Lei e da IN, bem como, de seus dispositivos e contextualização;
- analisar *sites* congêneres à *homepage* Contas Públicas por meio de estudo comparativo, evidenciando os pontos fortes e fracos de cada um; e
- apresentar sugestões com o objetivo de aperfeiçoar a *homepage* Contas Públicas.

1.2 Metodologia de pesquisa

Visando reunir dados e informações, no período de julho a outubro de 2006, foram realizadas entrevistas com servidores públicos responsáveis pela manutenção da citada *homepage*, com a assessoria¹ do parlamentar responsável pela iniciativa da Lei nº 9.755/98 e com dirigentes de ONGs responsáveis por algumas iniciativas paralelas de divulgação de contas públicas.

Igualmente, foram obtidos dados mediante pesquisas bibliográficas em livros, artigos, *sites* da internet e dissertações que tratam do tema.

1.3 Organização do trabalho

Este trabalho foi organizado com a estrutura a seguir descrita.

¹ O período de pesquisa coincide com o período eleitoral brasileiro neste ano, o que impossibilitou entrevista direta com o parlamentar, pelo fato de este estar em campanha eleitoral no Paraná.

O primeiro capítulo apresenta a fundamentação teórica necessária para este trabalho de pesquisa. Com isso, procura-se introduzir os temas de controle da Administração Pública (conceito, formas, espécies e objetivo), controle social, transparência e *accountability*.

O segundo capítulo contém a descrição da *homepage* Contas Públicas. Procura-se, aqui, explicitar como é sua operacionalização.

Os terceiro e quarto capítulos têm por objetivo apresentar a Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998 e a Instrução Normativa nº 28, de 5 de maio de 1999. A primeira é a lei federal que determinou a criação, pelo TCU, da *homepage* Contas Públicas. Em decorrência, o TCU expediu Instrução Normativa (n.º 28), com a qual procurou detalhar as formas e prazos para divulgação das informações exigidas pela referida Lei. Deste modo, faz-se necessário conhecer seus dispositivos, sua contextualização, seus objetivos e seus desdobramentos.

O quinto capítulo apresenta um estudo comparativo entre os *sites* congêneres à *homepage* Contas Públicas.

Por fim, o sexto capítulo apresenta as conclusões do estudo e traz algumas sugestões com o objetivo de aperfeiçoar a *homepage*.

2 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Estado tem por finalidade precípua a realização de bem comum, ou seja, atender a razão natural da vida em sociedade e promover a realização das expectativas do homem em busca do seu bem-estar. Deste modo, pode-se dizer que o Estado tem por finalidade o atendimento das necessidades públicas.

De acordo com Aliomar Baleeiro (2002, p. 4), “necessidade pública é toda aquela de interesse geral, satisfeita pelo processo do serviço público”. O Estado executa serviços públicos para satisfazer as necessidades públicas. O conceito de serviço público é de ordem política e jurídica. Para o autor citado, os serviços públicos são:

os meios técnicos e jurídicos pelos quais, por meio de seus agentes e suas instalações, a pessoa de direito público interno, usando do poder estatal, busca atingir os fins que lhe atribuem as idéias políticas e morais da época. Cada época escolhe politicamente os objetivos imediatos que devem constituir a tarefa dos serviços públicos (BALEIRO, 2002, p. 6).

No mesmo sentido, Matias Pereira (2003, p. 41) ensina que “serviço público é todo aquele imprescindível à coletividade e, como tal, declarado pelos poderes competentes, cuja prestação está a cargo do Estado”.

Como visto, o Estado é o ente investido de autoridade para desempenhar as atividades necessárias à satisfação das necessidades públicas. Para que possa desempenhar essas atividades políticas, sociais, econômicas, administrativas, o Estado necessita de meios materiais exigidos na prestação dos serviços públicos. Essa busca de recursos para atender às necessidades públicas denomina-se atividade financeira do Estado. Matias Pereira (2003, p.41) assinala que a atividade financeira do Estado consiste em “obter, criar, gerir e despender o dinheiro indispensável às necessidades cuja satisfação está sob sua responsabilidade ou transferidas a outras pessoas jurídicas de direito público”.

É justamente na utilização desses recursos públicos que surge a necessidade de controle. Aqui convém lembrar o conceito de controle.

Segundo Hely Lopes Meirelles (2005, p. 639/640), “controle, em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, Órgão ou Autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. Ainda de acordo com o mesmo autor:

o controle é exercitável em todos e por todos os Poderes de Estado, estendendo-se a toda a Administração e abrangendo todas as suas atividades e agentes. Bem por isso, diversifica-se em variados tipos e formas de atuação para atingir os seus objetivos (...).

Com entendimento similar, Di Pietro (2004, p. 622/623) afirma que:

A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.

(...)

Com base nesses elementos, pode-se definir o controle da Administração Pública como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.

A autora ainda, com grande propriedade, assinala que:

Embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele à medida que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo. A Constituição outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade. É esse, provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: o controle popular.

Por conseguinte, pode-se afirmar que o controle da administração pública se manifesta de duas maneiras. É exercido, internamente, pela própria administração, ou externamente, por outros órgãos públicos e pelos cidadãos. Sendo que, segundo a autora, provavelmente o mais eficaz meio de controle da Administração Pública é o controle social.

Devido a sua grande abrangência, o controle da Administração Pública pode ser classificado de acordo com vários critérios. A seguir, descrevem-se as variedades e formas de atuação do controle.

2.1 Quanto ao órgão

A Administração Pública, no exercício de suas funções, está sujeita a controle por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, além de exercer o autocontrole sobre os próprios atos. Deste modo, levando em consideração o órgão que exerce o controle, este pode ser administrativo, legislativo ou judicial.

2.1.1 Administrativo

O Controle Administrativo é aquele que é exercido pela Administração Pública sobre suas atividades, visando garantir a observância da lei.

Di Pietro (2004, p. 624/625) assim assevera sobre o controle administrativo:

Controle Administrativo é o poder de fiscalização e correção que a Administração Pública (em sentido amplo) exerce sobre sua própria atuação, sob os aspectos de legalidade e mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação.

(...)

Abrange os órgãos da Administração Direta ou centralizada e as pessoas jurídicas que integram a Administração Indireta ou descentralizada.

Esse controle é um controle interno e derivado do poder de autotutela. O poder de autotutela é um poder-dever que a Administração Pública possui sobre seus atos e que lhe permite corrigir os atos quando inoportunos, ilegais ou inconvenientes conforme estabelecido pelas Súmulas 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal:

SÚMULA Nº 346

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PODE DECLARAR A NULIDADE DOS SEUS PRÓPRIOS ATOS.

SÚMULA Nº 473

A ADMINISTRAÇÃO PODE ANULAR SEUS PRÓPRIOS ATOS, QUANDO AFFECTADOS DE VÍCIOS QUE OS TORNAM ILEGAIS, PORQUE DELES NÃO SE ORIGINAM DIREITOS; OU REVOGÁ-LOS, POR MOTIVO DE

CONVENIÊNCIA OU OPORTUNIDADE, RESPEITADOS OS DIREITOS ADQUIRIDOS, E RESSALVADA, EM TODOS OS CASOS, A APRECIÇÃO JUDICIAL.

Segundo Britto, Silva Filho e Farias (2004, p. 4), o controle administrativo se efetiva de várias formas: fiscalização hierárquica e recursos administrativos na Administração Direta, supervisão na Administração Indireta (arts. 19 a 26 do Decreto-Lei nº. 200/67) e, ainda, por outras formas descritas em Lei, como é o caso das atividades desenvolvidas pelo Sistema de Controle Interno (art. 74 da CF/88).

2.1.2 Legislativo

O controle legislativo é exercido pelo Poder Legislativo exerce sobre a Administração Pública. Di Pietro (2004, p. 635) realça que o controle legislativo está limitado às hipóteses previstas na Constituição Federal, uma vez que implica interferência de um Poder nas atribuições dos outros dois.

A autora ainda informa que o controle legislativo alcança os órgãos do Poder Executivo, as entidades da Administração Indireta e o próprio Poder Judiciário, quando executa função administrativa.

O controle legislativo se dá de dois modos: o político e o financeiro.

Segundo Di Pietro (2004, p. 635/637) o controle abrange aspectos ora de legalidade, ora de mérito, apresentando-se, por isso mesmo, como de natureza política, já que vai apreciar as decisões administrativas sob o aspecto inclusive da discricionariedade, ou seja, da oportunidade e conveniência diante do interesse público. A autora cita como hipóteses de controle:

- a competência exclusiva do Congresso Nacional e do Senado para apreciar a priori ou a posteriori os atos do Poder Executivo;

- a convocação de Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado, bem como por qualquer de suas comissões, para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência, sem justificção adequada;
- o encaminhamento de pedidos escritos de informação, pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado, dirigidos aos Ministros de Estado ou a quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República;
- a apuração de irregularidades pelas Comissões Parlamentares de Inquérito;
- a competência do Senado Federal para processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado, os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, os Ministros do STF, o Procurador-Geral da República e o Advogado Geral da União;
- a competência do Senado para fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios bem como dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- a competência do Congresso Nacional para sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

Já o controle financeiro está estabelecido pela Constituição Federal nos artigos 70 a 75. Esses artigos disciplinam a fiscalização contábil, financeira e orçamentária (DI PIETRO, 2004, p. 637).

O artigo 70 estabelece algumas normas básicas sobre a fiscalização da gestão pública. Isto se dá por meio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e é imposta à União, Estados, Municípios, Distrito Federal e entidades da Administração Direta e Indireta, bem como qualquer pessoa física ou entidade pública, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária (DI

PIETRO, 2004, p. 638). A autora enfatiza que a fiscalização compreende os sistemas de controle externo, que compete ao Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas, e de controle interno exercido por cada um dos Poderes.

2.1.3 Judicial

Para Di Pietro (2004, p. 640), o controle judicial constitui um dos fundamentos em que repousa o Estado de Direito visto que de nada adiantaria sujeitar-se a Administração Pública à lei se seus atos não pudessem ser controlados por um órgão dotado de garantias de imparcialidade que permitam apreciar e invalidar os atos ilícitos por ela praticados.

O sistema de controle judicial adotado pelo direito brasileiro é o da jurisdição una, ou seja, somente o Poder Judiciário tem o poder de apreciar, com força de coisa julgada, a lesão ou ameaça de lesão a direitos individuais e coletivos (DI PIETRO, 2004, p.640). A autora lembra que, deste modo, foi afastado o sistema da dualidade de jurisdição em que, paralelamente ao Poder Judiciário, existem órgãos que exercem, como aquele, função jurisdicional sobre questões judiciais em que a Administração Pública seja parte interessada.

O fundamento do controle judicial está no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal. O artigo proíbe a lei de excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

2.2 Quanto ao momento

O controle da Administração Pública também é classificado de acordo com o momento em que se efetua. Segundo esta classificação o controle pode ser prévio, concomitante ou posterior.

2.2.1 Prévio

O controle prévio (*a priori* ou preventivo) é aquele realizado antes da efetivação da despesa. Bugarin, Vieira e Garcia (2003, p. 53) ressaltam que este controle possibilita que determinados atos sejam impedidos de serem realizados. Nesse sentido, Britto, Filho e Farias (2004, p. 6) afirmam que o controle prévio implica uma análise preventiva do ato ilegal ou contrário ao interesse público antes que produza seus efeitos e se cometa erros e desmandos. Os autores lembram que este controle “antecede à mudança que se operará no mundo jurídico, com a prolação do ato”.

2.2.2 Concomitante

Também chamado de *pari passu* ou sucessivo é o controle realizado durante a execução da ação (Bugarin, Vieira e Garcia, 2003, p. 53). É o controle que acompanha a execução do ato com o objetivo de verificar a regularidade de sua formação.

Os autores ainda destacam a importância desse controle uma vez que “o próprio desvio, a fraude e a corrupção podem ser estancados ao longo da execução do programa e se essa informação puder ser obtida rapidamente”.

2.2.3 Posterior

Já o controle posterior (*a posteriori*, subsequente ou corretivo) é aquele efetuado após a realização da despesa. Britto, Filho e Farias (2003, p. 6) ressaltam que este controle tem por objetivo a análise dos atos praticados, buscando confirmá-lo, corrigi-lo ou declarar sua nulidade, quando viciado.

2.3 Quanto ao âmbito

O controle pode ser interno ou externo caso o órgão seja ou não integrante da própria estrutura em que se insere a unidade controlada.

2.3.1 Controle Interno

O controle interno é aquele que cada Poder exercerá sobre seus próprios atos.

O art. 74 da Constituição Federal estabelece os objetivos do controle interno:

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

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

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

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

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

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

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

Di Pietro (2004, p. 624) informa que esse controle é feito, normalmente, pelo sistema de auditoria, que acompanha a execução do orçamento, verifica a legalidade na aplicação do dinheiro público e auxilia o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional.

Depreende-se, também, do artigo 74 da Constituição Federal que os três Poderes do Estado devem manter um sistema de controle interno de forma integrada. Além disso, o mesmo artigo ressalta a importância da integração entre o controle interno e externo ao impor aos administradores públicos informar ao Tribunal de Contas da União qualquer irregularidade ou ilegalidade identificadas.

De igual modo, Meirelles (2005, p. 647) afirma que controle interno:

é todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração. Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado interno, como interno será também o controle do Legislativo ou do Judiciário, por seus órgãos da administração, sobre seu pessoal e os atos administrativos que pratique.

2.3.2 Controle Externo

O controle externo é uma das principais modalidades de controle da Administração Pública e é regido pelo artigo 71 da Constituição Federal.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º - Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º - As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º - O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Pode-se depreender do artigo transcrito que o controle externo é exercido por Poder diverso do controlado, que seu objetivo é exercer função fiscalizadora, verificando a legalidade e legitimidade dos atos praticados pelos gestores públicos.

Uma característica importante do controle externo é o fato de que, por ser exercido por Poder diverso, possui maior autonomia de atuação e independência.

No Brasil, a estrutura do controle externo é composta pelo Tribunal de Contas da União (TCU), 27 tribunais de contas dos Estados (TCEs), 6 tribunais de contas dos municípios e 2 tribunais de contas específicos para as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo.

2.4 Quanto ao aspecto da atividade administrativa a ser controlada

2.4.1 Controle de legalidade

O controle de legalidade ou legitimidade, segundo Meirelles (2005, p. 648), “é o que objetiva verificar unicamente a conformação do ato ou do procedimento administrativo com as normas legais que o regem”.

2.4.2 Controle de mérito

Já o controle de mérito, para Meirelles (2005, p. 649), é todo aquele que visa a comprovação da eficiência, do resultado, da conveniência ou oportunidade do ato controlado.

2.5 Controle Social

O processo de redemocratização nacional proporcionou uma crescente conscientização da sociedade brasileira quanto à necessidade de contribuir para o aperfeiçoamento e controle dos gastos públicos.

A Administração Pública torna-se cada vez mais desburocratizada, descentralizada e flexível, exigindo, assim, uma transparência das ações públicas para que se possa controlar e avaliar adequadamente o uso dos recursos públicos.

Surge, nesse quadro, o controle social como uma nova modalidade de controle dos atos dos gestores públicos.

Campelo (2004, p. 119), ao explicar sobre o assunto, afirma que:

Ao lado dos controles institucionais da gestão pública – administrativo, judicial e político - , temos hoje também o chamado controle social, que, agindo de modo informal, vem-se constituindo num poderoso e indispensável instrumento em defesa do bom uso dos recursos públicos, favorecendo sobremaneira a transparência das políticas de governo.

O controle social é a concretização do ideal de democracia participativa. Revela-se promissor na medida em que os indivíduos e as suas entidades representativas podem deflagrar ações efetivas para proteger os interesses da coletividade. É a participação cidadã emergindo como agente de mudança e mostrando o papel de cada um ante a conduta do Estado. É o homem comum sentindo-se responsável pelos seus rumos.

De maneira abrangente, pode-se dizer que o controle social é o direito/dever da sociedade de fiscalizar as ações dos gestores públicos, bem como, participar visando a proposição de alternativas e de soluções, com o objetivo de elaborar planos e políticas em todas as áreas de interesse social.

O marco mais significativo do início desta forma de controle no Brasil foi a promulgação da *constituição cidadã*, assim denominada a Constituição Federal de 1988. Esta Constituição deu vida à necessidade do aperfeiçoamento da participação da sociedade nas ações do governo, notadamente na função de controlá-las.

Nesse sentido, vários institutos foram previstos na Carta Magna de 1988, que, embora ainda alguns necessitem de regulamentação, podem ser listados como:

- acesso dos contribuintes às contas municipais (art. 31, § 3º);
- denúncia popular (art. 74, § 2º);
- proposição de ação popular (art.5º, LXXIII);
- plebiscito (art.14, I e art.18, §§3º e 4º);
- referendo (art.14, II);
- iniciativa popular (art.14, III, art.27, §4º, art.29, XIII e art.61, §2º);
- participação em colegiados de órgãos públicos (art.10);
- cooperação, por meio das associações representativas, no planejamento municipal (art.29, XII);
- participação na fixação da política agrícola (art.187);
- participação na gestão administrativa da seguridade social (art.194, parágrafo único, VII);
- participação, por meio de organizações representativas, no atendimento aos direitos da criança e do adolescente (art.227, §7º);
- admissão, em caráter genérico, na gestão do ensino público (art.206, VI); e
- colaboração com o poder público na promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro (art.216, §1º).

Além disso, a Constituição Federal deu origem ao direito que todos têm de “receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (art. 5º, inciso XXXIII, da CF).

De igual importância são as iniciativas infraconstitucionais que tratam do controle social.

Campelo (2004, p. 120) chama a atenção:

Mencione-se, a propósito, a sistemática introduzida pelas Leis do Sistema Único de Saúde – SUS (n^{os} 8.080/90 e 8.142/90) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF (n^o 9.424/96), requerendo a criação de conselhos integrados por gestores e usuários dos respectivos valores, ensejando a participação da comunidade no controle da eficiência, economicidade, eficácia e efetividade da sua aplicação.

De igual modo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n^o 101/2000) apresenta instrumentos de transparência da gestão fiscal objetivando o fortalecimento do controle social. A própria lei que determinou a criação da *homepage* Contas Públicas deve ser vista no contexto dos importantes mecanismos de apoio ao controle social.

Como visto, inúmeras têm sido as iniciativas com o objetivo de fortalecer o controle social. O próprio Tribunal de Contas da União busca sempre criar vias que possibilitem à sociedade o exercício do controle social. Para exemplificar a importância de se fornecer meios ao exercício deste controle tem-se a criação, em 2004, da Ouvidoria do TCU. Segundo a Ouvidora do TCU, Denise Mendes (MENDES, 2006), um ano e meio após a instituição da Ouvidoria, esta recebeu mais de 5.000 chamados – dentre denúncias e pedidos de informação de caráter geral ou específico. Desse total, 40% tratam de denúncias quanto a ato praticado por gestor público, sendo 8% objeto de remessa ao ministro-relator e as demais foram encaminhadas às unidades técnicas, para fins de subsídio aos trabalhos de fiscalização. A Ouvidora destaca que:

Muitos cidadãos registram surpresa ao serem atendidos de pronto, o que tem conferido grande credibilidade ao canal de comunicação e expressivo aumento da demanda. Num cenário onde há uma idéia generalizada de impotência ante às inúmeras notícias de corrupção, chama a atenção o sentimento de cidadania experimentado pelo indivíduo, ao ver que o TCU inicia processo de fiscalização em função da denúncia por ele apresentada (MENDES, 2006).

2.5.1 Mecanismos de controle social

2.5.1.1 A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF

A LRF representa um poderoso instrumento que possibilita uma melhor gestão dos recursos públicos, estabelecendo regras claras e precisas a todos os gestores e em todas as esferas. Regras essas que incidem sobre a gestão da receita e da despesa públicas, sobre o endividamento e gestão do patrimônio público.

Outro grande pilar da LRF é a busca da transparência da gestão, favorecendo, assim, o controle social. A Lei procura fornecer à sociedade meios para um melhor conhecimento e compreensão das contas públicas por meio da publicação de relatórios e demonstrativos da execução orçamentária e financeira.

A LRF parte do pressuposto de que o conhecimento da situação das contas públicas permite à sociedade um controle efetivo sobre seus governantes podendo, assim, fiscalizar, cobrar e exigir. No artigo 48, encontra-se a base legal dos instrumentos de transparência:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Com isso, a LRF não só obriga a ampla divulgação às contas públicas como também incentiva a participação popular e a realização de audiências públicas quando da elaboração do processo orçamentário. Importante ressaltar a obrigatoriedade de divulgação, por meio eletrônico, do processo de prestação de contas da gestão pública, uma vez que se trata de um meio de comunicação moderno como veículo de divulgação da gestão pública para a sociedade.

Já o artigo 49 da mesma lei reza:

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Parágrafo único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.

Ou seja, cria um novo e importante instrumento para o controle social que é a obrigação de as contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo ficarem disponíveis durante todo o exercício. Deste modo, qualquer cidadão ou instituição da sociedade terão acesso aos dados sobre os gastos públicos efetuados pelo Chefe do Executivo.

Matias Pereira (2003, p. 186-7) destaca que existem sanções institucionais e pessoais no caso de não divulgação dos dados e atos governamentais determinados pela LRF. O ente infrator terá suas transferências voluntárias (repasse feitos pela União) interrompidos, bem como será proibido de contratar operações de crédito. A LRF também prevê sanções pessoais como a pena de reclusão. Tais penas estão previstas na Lei n.º 10.028, de 10 de outubro de 2000, que trata de crimes de responsabilidade fiscal.

Ainda na linha do controle social, a LRF impõe aos gestores públicos a publicação de mais dois relatórios: o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal.

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária consta dos artigos 52 e 53 conforme transcrito abaixo:

Seção III

Do Relatório Resumido da Execução Orçamentária

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

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

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

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

II - demonstrativos da execução das:

a) receitas, por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar;

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

c) despesas, por função e subfunção.

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

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

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

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

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

III - resultados nominal e primário;

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

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

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

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

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

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

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

I - da limitação de empenho;

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

A grande importância do Relatório de Gestão Fiscal (artigos 54 e 55) está na obrigatoriedade imposta aos governantes de publicar, a cada quatro meses, com clareza e objetividade, as contas da União, dos Estados, do Distrito federal, dos Municípios, do Ministério Público e dos Poderes Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo. A publicação dessas contas fornece à sociedade os meios de verificar e garantir a boa gestão do dinheiro público.

Seção IV

Do Relatório de Gestão Fiscal

Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

I - Chefe do Poder Executivo;

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

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

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

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

Art. 55. O relatório conterá:

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

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

b) dívidas consolidada e mobiliária;

c) concessão de garantias;

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

e) despesas de que trata o inciso II do art. 40;

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

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

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

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

1) liquidadas;

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

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

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

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

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

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

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

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

Pelo que foi visto, a LRF determina que os governantes prestem contas dos recursos colocados a sua disposição pela sociedade. Dessa forma, garante-se maior transparência aos gastos públicos e conseqüente subsídios para o exercício do controle social.

Entretanto, um alto grau de detalhamento e a presença de termos muito técnicos faz com que esses relatórios sejam de difícil compreensão para grande parte da sociedade. Um controle social efetivo só será alcançado por meio da criação de novos instrumentos que

possam traduzir e resumir essa grande quantidade de informações de modo a facilitar o entendimento de como são executadas as contas públicas. Somente assim a sociedade poderá ocupar seu lugar de co-participante do controle dos gastos públicos.

2.5.1.2 Terceiro Setor

Britto, Silva Filho e Farias (2004, p. 32) definem que o Terceiro Setor é:

entendido como o segmento composto por organizações privadas sem fins lucrativos, ou seja, entidades da sociedade civil com finalidade pública, porém independentes do Estado e das empresas privadas, que não integram a Administração Pública mas prestam atividade de interesse público. Esse setor abrange as organizações sem fins lucrativos, atividades de filantropia e Organizações Não Governamentais (ONGs).

Os autores ressaltam que as organizações do Terceiro Setor “fortalecem a sociedade civil, estabelecendo nova relação de forças na sociedade, estimulando a cidadania e favorecendo o surgimento e aperfeiçoamento de movimentos sociais de opinião e pressão social”.

Na mesma linha, Siraque (2005, p. 130) destaca que a importância das ONG(s) está na participação de seus membros no cotidiano do Poder Público. As ONG(s) servem como mecanismo de pressão e articulação das reivindicações populares junto aos órgãos públicos; promovem a participação popular, o controle social e a democratização da gestão das políticas e dos serviços públicos e de outras atividades do Estado, como o planejamento urbano e orçamento público.

O autor ainda acentua que “existem organizações não governamentais constituídas exclusivamente para fazer o controle social dos atos da Administração Pública em suas respectivas áreas de atuação (...)”. Cita, como exemplos de entidades que promovem a participação popular e fazem o controle social das atividades do Estado a Transparência Internacional, o Voto Consciente, o Instituto Polis e o Instituto Brasileiro de Análises Sociais

e Econômicas, tendo em vista que são entidades que realizam pesquisas sobre o tema e promovem debates, seminários, fóruns de discussões e fazem divulgação de seus programas.

2.5.1.3 Orçamento Participativo

O orçamento participativo é, na realidade, a ampliação do número de atores com poder político quando da elaboração do orçamento público. Possibilita à sociedade participação na gestão pública.

Siraque (2005, p. 119) conceitua o orçamento participativo como sendo a partilha de poder político entre o Poder Público e a sociedade, visando à elaboração, à gestão e ao controle social do orçamento público.

O autor informa que “o fundamento político do orçamento participativo está no fato de que, se os cidadãos pagam seus tributos, então eles têm o direito de ajudar a decidir como esses tributos serão arrecadados e de que forma serão aplicados pelo Poder Público”.

Ainda segundo o autor, a participação do cidadão é importante pois desenvolve a consciência crítica, faz os participantes conhecerem melhor a forma de gerenciamento do Estado e suas finalidades e gera mais publicidade e transparência aos gastos estatais. A obtenção de dados e a busca de informações para instrumentalizar a participação popular na elaboração do orçamento público, no acompanhamento e na fiscalização da execução orçamentária é uma importante forma de controle social.

Em pensamento convergente, Britto, Silva Filho e Farias (2004, p. 32/33) afirmam que:

o orçamento participativo é uma forma de controle social sobre o sistema de montagem do orçamento, na medida em que pressupõe a participação de membros da sociedade no momento de estabelecer prioridades e elaborar as diretrizes orçamentárias.

(...)

A política de orçamento conduz à abertura de informações sobre as ações de governo, mobiliza as associações de bairro, ampliando as discussões em busca do

que é melhor para a comunidade, fortalece o poder de pressão sobre os organismos municipais e permite o exercício da democracia participativa.

2.5.1.4 Audiências Públicas

As audiências públicas são instrumentos de promoção da participação popular, em especial, nos municípios. São sessões de discussões abertas a toda a população para tratar de qualquer tema de importância para o município, tanto para coleta de opinião no momento de formulação de uma política pública, quanto para debate em uma tomada de decisão (Mencio, Lotta e Paulics, 2005).

Segundo Britto, Silva Filho e Farias (2004, p. 33):

A audiência pública reveste-se da maior importância como instrumento de participação e controle social, pois possibilita aos cidadãos, maiores e melhores informações acerca das diretrizes dos órgãos administrativos, assegura ampla publicidade e transparência no que se refere aos assuntos de interesse da coletividade, tornando a Administração Pública apta a adotar um provimento mais adequado ao interesse público.

Nas audiências, representantes da prefeitura municipal escutam a manifestação e opinião da sociedade e se dispõem a esclarecer dúvidas. Sendo aberta a todos os cidadãos, as audiências públicas possibilitam a exposição e a discussão de diversos assuntos de interesse da comunidade em um processo democrático.

2.5.1.5 Denúncias e Representações

A Constituição Federal de 1988, tendo em vista o aprimoramento da gestão estatal, teve a preocupação de consagrar a participação do povo no processo de controle externo no artigo 74, § 2º, no qual se contempla o instituto da denúncia popular.

Art. 74.

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

Ou seja, o TCU, em sentido amplo, é órgão auxiliar não apenas do Congresso Nacional, mas de toda a sociedade civil organizada. Ele está à disposição de qualquer cidadão que pode acioná-lo para apurar denúncias e representações na forma da lei, tornando-se, assim, uma poderosa ferramenta de controle social.

A denúncia deve referir-se a administrador ou responsável sujeito à jurisdição do TCU, devendo ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada, podendo ser dirigida ao presidente do Tribunal ou a qualquer dos relatores. No caso de ser procedente, a denúncia, devidamente autuada em processo, provocará os procedimentos de fiscalização adequados com vistas à apuração do fato. A denúncia procedente só será arquivada mediante despacho devidamente fundamentado do relator e após a realização das diligências cabíveis conforme normatizado pelo Regimento Interno do TCU.

As representações são exposições acerca de irregularidades, ilegalidades ou omissões verificadas em assuntos de competência do TCU. De acordo com o art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica pode representar ao TCU contra irregularidades na aplicação da referida lei. De igual modo, a Lei nº 9.452, de 20/3/97, faculta às câmaras municipais representarem ao TCU sobre irregularidades na liberação de recursos federais para os respectivos municípios.

2.5.2 Transparência dos gastos públicos

Transparência, participação social e controle social são três temas com grande interligação e decorrem do Estado Democrático de Direito. O termo "transparência" pode ter diversos significados dependendo do contexto em que estiver inserido.

Segundo Holanda (2004), a palavra transparência está relacionada à característica de tornar claro, evidente, cristalino, alguma coisa. No que diz respeito à Administração Pública, a transparência dos gastos públicos, de acordo com tal definição, representaria a clareza, a evidência, a inteligibilidade dos gastos públicos, de forma que não haja qualquer dúvida a seu respeito.

A simplicidade dessa definição mascara a questão da transparência dos gastos públicos, pois, além de relevante é muito delicada. Ela tem como origem o direito que todo cidadão tem de saber como está sendo gasto o dinheiro dos impostos e outros tributos e está intimamente ligada ao exercício da cidadania. Deste modo, a transparência dos gastos públicos possibilita ao cidadão comum participar ativamente da vida Estatal. É o que se deduz de dois importantes incisos do art. 5º da Constituição Federal:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional

(...)

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

O acesso à maneira como o Estado gasta os recursos obtidos por meio de impostos e tributos possibilita, ao cidadão comum, prevenir desperdícios, melhorar a eficiência e produtividade dos serviços prestados pelo Estado, bem como coibir eventuais atos lesivos ao patrimônio público, ou seja, possibilita o efetivo exercício do controle social da gestão pública.

Entretanto, somente a divulgação de dados sobre os gastos públicos não é pré-requisito único para o controle social. Para um efetivo controle dos gastos públicos é

necessário que tais informações sejam compreendidas de forma clara e transparente pela sociedade.

2.5.3 Accountability

Apesar das diversas tentativas de tradução para o português, o termo *accountability* ainda não possui similar na língua portuguesa. Entretanto, pode, numa tradução livre e genérica, ser entendida como responsabilidade no trato dos bens e dinheiros públicos, transparência e prestação de contas.

Importante ressaltar que a *accountability* não se limita à prestação de contas pelo administrador público aos mecanismos tradicionais de controle. Nem tão pouco é a simples substituição desses controles pela fiscalização direta da sociedade. *Accountability* é, na realidade, a integração de todos os meios de controle – formais e informais – aliada a uma superexposição da administração. O relacionamento entre fiscal e fiscalizado deve, por isso, apoiar-se num sentimento de mútua confiança e cooperação com o objetivo de manter os bens públicos protegidos da corrupção e eficientemente orientados ao proveito de toda a coletividade (OLIVEIRA, 2001, p. 146).

Tendo isso em vista, conclui-se que a *accountability* é um novo mecanismo de controle exercido pela sociedade, por meio da verificação se os resultados atingidos foram de acordo com as propostas efetuadas pelos gestores públicos.

3 BUSCANDO O CONTROLE SOCIAL POR MEIO DA *INTERNET*

No Brasil, uma das iniciativas para prover transparência das contas públicas por meio da *Internet* e fomentar o controle social foi a promulgação da Lei nº 9.755/98, seguida da edição pelo Tribunal de Contas da União da Instrução Normativa nº 28/99, as quais determinam a criação da *homepage* Contas Públicas e regulamentam sua forma de funcionamento. Estudaremos, neste capítulo, aspectos desses normativos e, no seguinte, a *homepage* propriamente dita.

3.1 Antecedentes

Em uma retrospectiva para entender como surgiu a iniciativa de criação da *homepage* Contas Públicas, pode-se constatar que o Deputado Federal Luiz Carlos Jorge Hauly tem uma atuação que prima pela transparência. O Deputado é autor de vários dispositivos em leis cujo objetivo é facilitar ou promover a transparência e o controle social, tendo sido efetivo colaborador da Lei de Responsabilidade Fiscal (TEIXEIRA, 2006). O intuito de fornecer transparência é o mote que deu origem à idéia de se aproveitar a facilidade atual da *Internet* para a publicação de contas públicas de todos os entes da federação. Uma *homepage* poderia abrigar de forma clara, aberta e facilmente navegável as contas dos entes públicos para que houvesse um controle social sobre os gastos públicos e que se evitasse a malversação de recursos (TEIXEIRA, 2006).

Em 2 de junho de 1998, o Deputado Hauly apresentou no Plenário da Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 4.576/98, cuja ementa dizia: “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.”. Em 16 de dezembro de 1998, o Projeto de Lei foi transformado na Lei nº 9.755².

Ao longo da discussão e aprovação da Lei, nem o Tribunal de Contas da União nem outro órgão de controle da Administração Pública foram consultados. A tarefa imposta pela referida Lei ao TCU foi atribuída por ser este o órgão encarregado de fiscalizar os contratos, convênios e repasses para Estados e Municípios, por ter atribuições constitucionais para fiscalizar toda a aplicação dos recursos federais e por ser de característica neutra entre os entes federados (TEIXEIRA, 2006).

3.2 Aspectos relevantes sobre a Lei nº 9.755/98

A Lei federal nº 9.755/98 impõe ao Tribunal de Contas da União a criação de uma *homepage* na rede de computadores *Internet*, com o título “Contas Públicas” para divulgação de dados e informações. Constituída por quatro artigos, a Lei estabelece o seguinte no artigo 1º:

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);

²http://www2.camara.gov.br/proposicoes/loadFrame.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/sileg/prop_lista.asp?fMode=1&btnPesquisar=OK&Ano=1998&Numero=4576&sigla=PL, acesso em: 30 ago. 2006.

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

Com este comando inicial, a lei determina que todos os entes gestores de recursos públicos publiquem os mencionados dados e informações na *homepage* Contas Públicas, englobando completamente os entes das esferas federal, estadual e municipal, pertencentes à administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional e aos poderes legislativo, executivo e judiciário.

O art.2º incumbe o TCU de fiscalizar, especialmente, o disposto no parágrafo único do art. 112 da Lei nº 4.320/64, que deve ser combinado com o art. 111 da mesma lei para melhor entendimento:

Art. 111. O Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, além de outras apurações, para fins estatísticos, de interesse nacional, organizará e publicará o balanço consolidado das contas da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, suas autarquias e outras entidades, bem como um quadro estruturalmente idêntico, baseado em dados orçamentários.

§ 1º Os quadros referidos neste artigo terão a estrutura do Anexo número 1.

§ 2º O quadro baseado nos orçamentos será publicado até o último dia do primeiro semestre do próprio exercício e o baseado nos balanços, até o último dia do segundo semestre do exercício imediato àquele a que se referirem.

Art. 112. Para cumprimento do disposto no artigo precedente, a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal remeterão ao mencionado órgão, até 30 de abril, os orçamentos do exercício, e até 30 de junho, os balanços do exercício anterior.

Parágrafo único. O pagamento, pela União, de auxílio ou contribuição a Estados, Municípios ou Distrito Federal, cuja concessão não decorra de imperativo constitucional, dependerá de prova do atendimento ao que se determina neste artigo.

A fiscalização aqui ordenada é razão principal desse artigo e é uma garantia para a transparência (TEIXEIRA, 2006).

O art. 3º atribui funções ao TCU de características de provedor, comunicador, disciplinador e facilitador da publicação das informações contábeis especificadas:

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.

Este artigo traz o espírito da cooperação entre os entes da Federação e o Governo central presente desde a edição da Lei nº 4.320/64, como expresso em seu art.113:

Art. 113. Para fiel e uniforme aplicação das presentes normas, o Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda atenderá a consultas, coligirá elementos, promoverá o intercâmbio de dados informativos, expedirá recomendações técnicas, quando solicitadas, e atualizará sempre que julgar conveniente, os anexos que integram a presente lei.

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

3.3 Aspectos relevantes sobre a IN-TCU nº 28/99

Para dar cumprimento à Lei nº 9.755/98, o Tribunal de Contas da União emitiu a Instrução Normativa nº 28, de 5 de maio de 1999, estabelecendo regras para a implementação da *homepage* Contas Públicas. Reza o artigo inicial da IN:

Art. 1.º 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.

De acordo com o *caput* deste artigo, o TCU deve manter a *homepage* Contas Públicas, o que dá complementação a um aspecto que fica subentendido na Lei 9.755/98, a qual somente estabelece que o TCU deve “criar” a *homepage*, sem dizer, expressamente, quem deve “arcar” com a manutenção desta.

Segundo Galhano (2006), uma das maiores necessidades para que a *homepage* possa ter informações mais confiáveis é a presença de mais servidores dedicados a trabalhar com ela. Na atualidade, apenas uma pessoa é encarregada de cadastrar, monitorar e filtrar as informações.

O *caput* do art.1º também estabelece que a *homepage* deve prover acesso organizado às informações listadas, porém essa organização limita-se à divulgação de itens, para cada ente cadastrado, de modo que estes informem os *links* aonde podem ser encontradas as informações sobre suas contas públicas, em atendimento ao art.2º, cujo *caput* segue transcrito:

Art. 2.º 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:

Os 24 incisos deste art. 2º impõem prazos para o fornecimento de cada informação especificada e enumeram os entes das três esferas da federação responsáveis. Ressalta-se que

esse caput diz que os dados “deverão ser colocados à disposição, para acesso via Internet” e essa forma de acesso é literalmente repetida em todos os incisos. De acordo com Galhano (2006), alguns entes públicos federais parecem entender que, ao provirem o referido acesso em suas próprias páginas, não estão obrigados a divulgá-lo na *homepage* Contas Públicas.

A seguir, o parágrafo primeiro estabelece que “o acesso estruturado aos dados e informações dos órgãos e entidades referidos (...) dar-se-á por intermédio de *links*, disponíveis na *homepage* Contas Públicas, que remeterão às respectivas páginas específicas de cada órgão ou entidade.”. O parágrafo segundo diz que “os dados e informações pertinentes a cada órgão ou entidade também poderão ser acessados diretamente nos seus respectivos *sites*”.

Conforme Galhano (2006), o que ocorre, hoje, é uma iniciativa de o TCU ir buscar quais *links* satisfazem as necessidades de publicação elencadas na Lei nº 9.755/98 e na IN nº 28/99, evitando-se aqueles que conduzem a sites com clara intenção de publicidade política, trabalho esse que não é feito exaustivamente e a contento pela falta de recursos humanos alocados para tal. Sem essa informação não se cumpre o estatuído no art.1º, segundo o qual a *homepage* “proverá acesso organizado”. Ressalta-se que o maior número de entes que divulgam suas informações na *homepage* é de municípios e não de órgãos da esfera federal, como será visto no capítulo seguinte.

O art. 3º diz:

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.

Na atualidade, diz Oliveira³ (2006) essa uniformização não foi alcançada, como se pode verificar pelo simples acesso a alguns *links* disponíveis na *homepage*. Eles mostram que cada ente adota sua forma de apresentação.

O art. 4º desta Instrução Normativa expressa que: “ficam os referidos órgãos e entidades obrigados a comunicar imediatamente ao Tribunal quaisquer alterações técnicas eventualmente ocorridas em seus *sites*, a fim de que sejam efetuadas as adaptações necessárias na *homepage* Contas Públicas.”. Segundo Oliveira (2006), isso se constitui em outro item que não está sendo cumprido, dado o fato de que vários *links* providos na *homepage* para os *sites* dos entes da esfera federal não estarem funcionando.

O art. 7º da IN nº 28/99 determina que as unidades técnicas do TCU verifiquem a acessibilidade e a forma de apresentação dos dados e informações fornecidas, relativamente ao Anexo da Instrução Normativa:

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.

Além de verificar, as unidades técnicas do TCU devem tomar as providências descritas nos parágrafos citados. No artigo seguinte, existe uma possibilidade de aplicação de sanção:

³ Maria Aparecida Guedes Oliveira é servidora lotada na 3ª Diretoria Técnica da Semag e é uma das pessoas responsáveis pela atualização de informações na *homepage* Contas Públicas.

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.

O TCU pode, assim, tornar o ente público alvo de auditoria específica pelo não cumprimento da IN nº 28/99. Entretanto, trabalhos para o cumprimento desses dois artigos não estão sendo realizados (GALHANO, 2006).

O art. 10 estabelece que:

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.

À parte do claro descumprimento do prazo máximo mencionado, 15 de junho de 1999, este artigo traz um pressuposto de que todos os entes da Federação estariam em condições de tornar disponível suas contas públicas em praticamente dois meses, pois a IN nº 28/99 foi promulgada em 5 de maio daquele ano. Recebe-se, até hoje, de acordo com Oliveira (2006), mensagens de vários entes municipais explicando que determinadas prefeituras não dispõem de recursos para manter *sites* na *Internet*. Teixeira (2006) espera que, na medida em que os municípios com menos recursos consigam ter seus *sites* de divulgação, eles possam ir aderindo à divulgação pretendida na *homepage* gradualmente.

4 A HOMEPAGE CONTAS PÚBLICAS

4.1 A página inicial

Após a edição da IN-TCU nº 28/99, um projeto interno do TCU implementou a *homepage* Contas Públicas, que é acessada no seguinte endereço da Internet: <www.contaspublicas.gov.br>. Ela se apresenta com uma tela inicial com o seguinte formato:

Figura 1 - Página inicial da *homepage* Contas Públicas.

Essa tela inicial está montada de forma que o visitante possa procurar as contas públicas de um ente da federação informando parte do nome, o código do órgão no TCU, o

código do órgão vinculador, o número do CNPJ, o código no SIAFI, a parte do nome da cidade e a unidade da federação. Podem ser adicionadas informações sobre a função de governo, a natureza jurídica e se o ente possui ou não informações cadastradas na *homepage* Contas Públicas.

O código do órgão e o código do órgão vinculador são números atribuídos pelo TCU para organizar os entes da federação que fazem parte de sua “clientela”, ou seja, aqueles entes que sofrem controle externo pelas unidades técnicas do TCU (GALHANO, 2006)⁴.

O campo “Possui informações cadastradas” permite um tipo de visão geral do conteúdo da *homepage*. Deixando em branco todos os parâmetros, a pesquisa retorna 11.444 entes cadastrados na *homepage* e preenchendo-se somente “sim” nesse campo, são retornados 3.895, o que corresponde a 34% do total.

Acima desta tela inicial de pesquisa existe um aviso em destaque que diz:

ALERTAMOS AOS ENTES FEDERADOS QUE, POR PARTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, NÃO FORAM ESTABELECIDAS PUNIÇÕES RELATIVAS AO DESCUMPRIMENTO DA IN TCU 28/99. ESTAMOS ADOTANDO AS PROVIDÊNCIAS CABÍVEIS QUANTO À FALSA UTILIZAÇÃO DO NOME DESTE TRIBUNAL VISANDO A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS VIA INTERNET.

Este aviso foi colocado pela ausência de previsão de sanções na Lei nº 9.755/98 ou na IN nº 28/99. Este fato pode explicar uma das razões para a falta de cadastramento das informações das contas públicas de vários entes da federação (TEIXEIRA, 2006), pois falta a força coercitiva da lei (HANS KELSEN, *apud*. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2000). Estudaremos esses normativos mais adiante.

Ao se realizar uma pesquisa, são retornados os nomes dos órgãos coincidentes com os parâmetros fornecidos. Para cada órgão, a *homepage* oferece *links* para Balanços

Orçamentários, Compras, Contratos e seus aditivos, Demonstrativos de Receitas e Despesas, Execução dos Orçamentos, Orçamentos Anuais, Recursos Repassados, Transferências da União - A serem entregues, Transferências da União - Coeficientes de rateio, Transferências da União – Entregues, Transferências dos Estados e Tributos Arrecadados.

4.2 O menu esquerdo de links

Um menu de itens à esquerda, que permanece visível durante toda a navegação entre as telas da *homepage*, fornece acesso a outras relevantes informações, indicadas a seguir:

4.2.1 Site do TCU

Este item é um *link* para o portal do Tribunal de Contas da União, que, por sua vez, inclui um *link* para a *homepage* Contas Públicas em sua página principal. Este é um site independente mantido no provedor do TCU.

4.2.2 Página Principal

Este item realiza um *link* útil para se retornar à página inicial a partir de qualquer página secundária da Contas Públicas;

4.2.3 Coeficientes FPM, FPE e CIDE

Este item é um *link* com uma página interna onde são apresentados os relatórios, os acordões e as decisões normativas do TCU, que estabelecem os coeficientes individuais de participação dos Municípios no Fundo de Participação dos Municípios – FPM, dos Estados e Distrito Federal no Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal – FPE, Fundo de

⁴ Francisco Carlos Novaes Galhano é Diretor Técnico da 3ª Diretoria Técnica da Secretaria de Macroavaliação de Governo – Semag, subunidade da Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU responsável pela *homepage* Contas Públicas.

Compensação das Exportações – IPI – Exportação (art.159, CF/88) e Percentuais Individuais de Participação na Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE – Combustíveis (arts. 1º-A e 1º-B da Lei nº 10.336/2001).

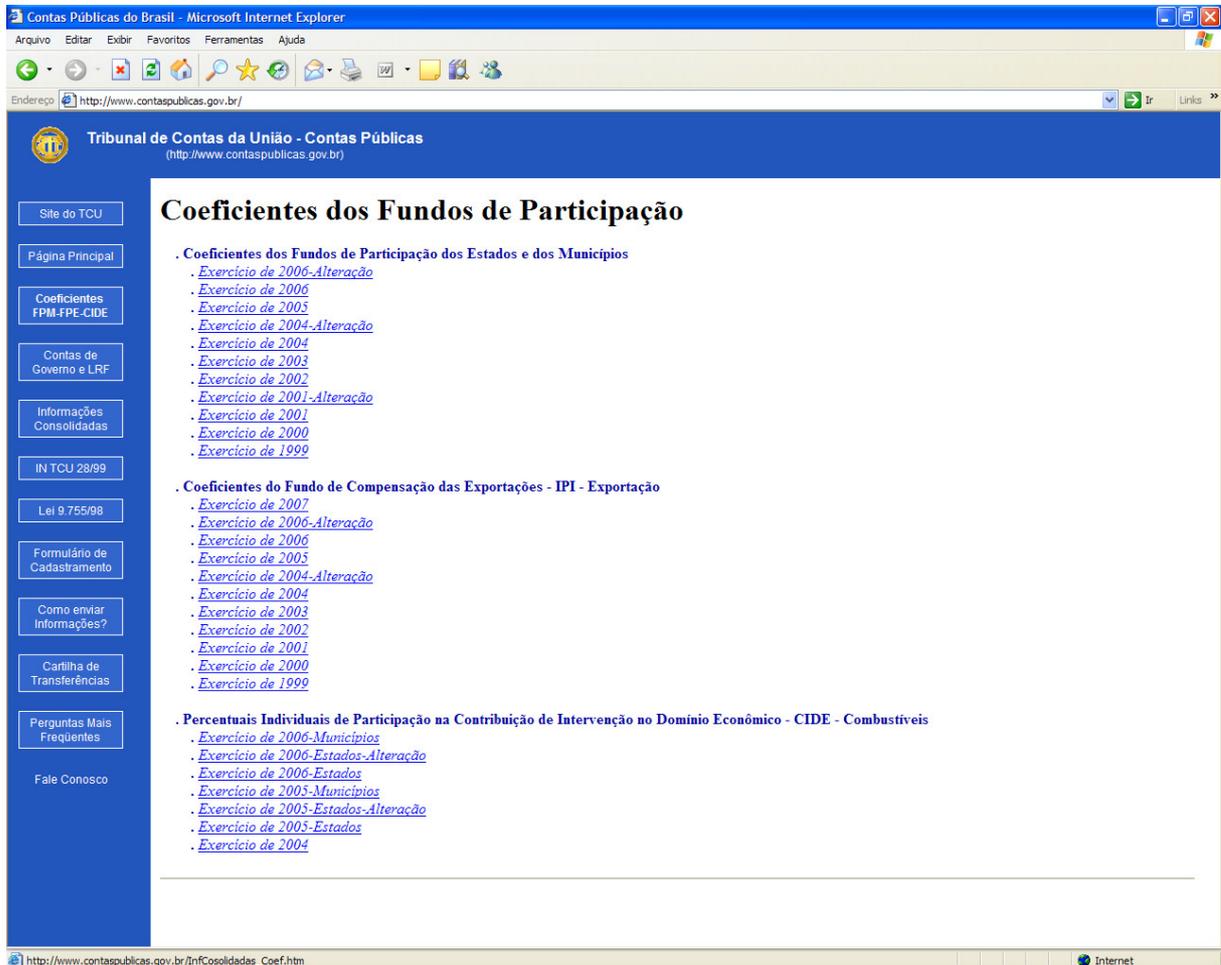
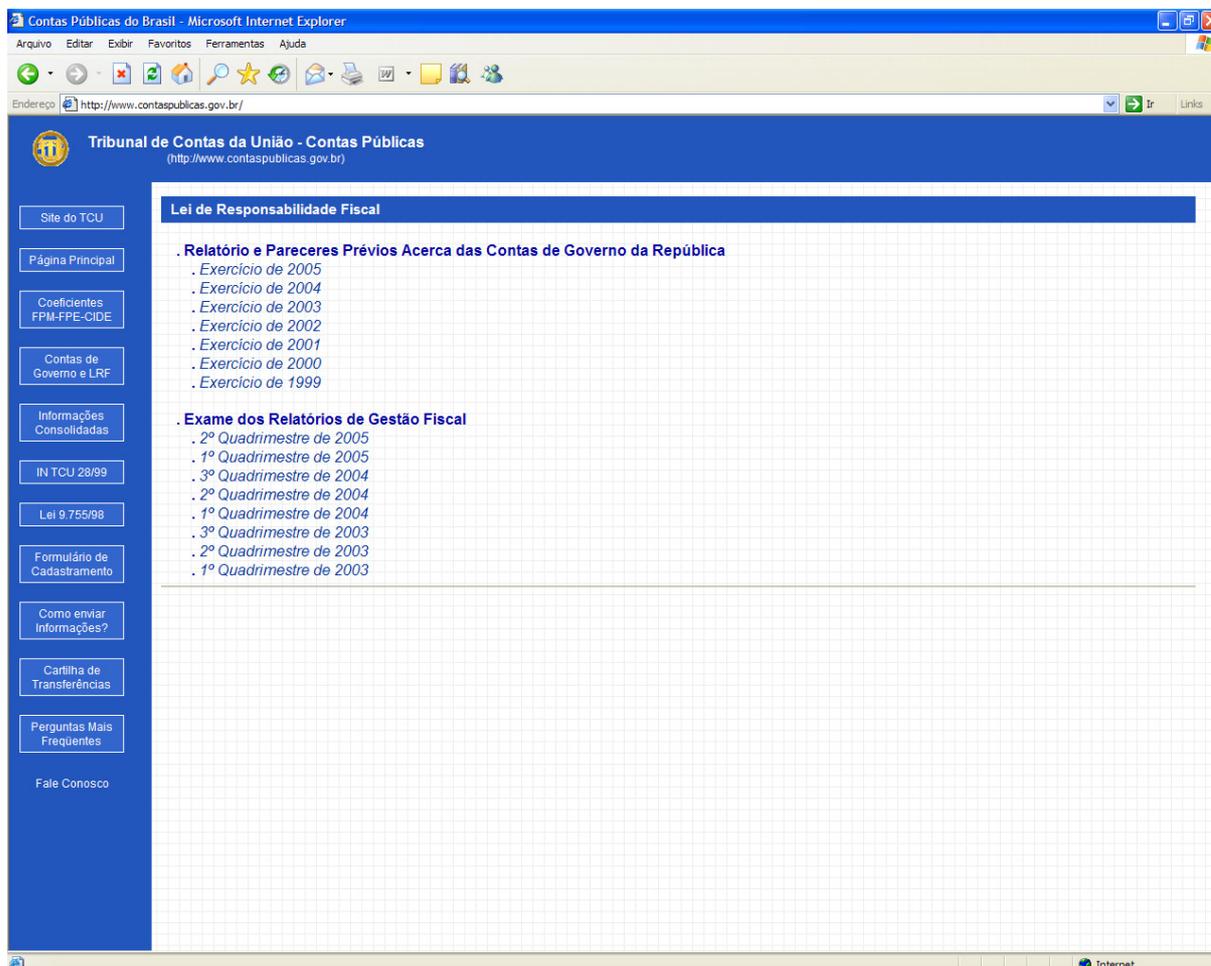


Figura 2 - Página da *homepage* Contas Públicas de divulgação dos coeficientes atribuídos pelo TCU.

Essas informações são de origem do próprio TCU, cuja competência para calcular os citados coeficientes foi outorgada pelo art. 161, parágrafo único, da Constituição Federal, pelo art. 5º da Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989 e pelos art. 1º-A e art. 1º-B da Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001.

4.2.4 Contas de Governo e LRF

Este item realiza um *link* com uma página interna que contém *links* para os textos integrais das Atas do Plenário do TCU, nas sessões em que foram examinadas as contas do



Governo da República e os Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos federais. Esses atos são o cumprimento de atribuições dadas ao TCU pela Constituição Federal, art.71, inciso I, e pela Lei Complementar nº 101/2000, em seus artigos que cita a responsabilidade dos Tribunais de Contas.

Figura 3 - Página da *homepage* Contas Públicas dos julgamentos do TCU das Contas de Governo e Relatórios exigidos pela LRF.

4.2.5 Informações Consolidadas

Este item abre uma página interna que fornece *links* para setores específicos, portais ou documentos de outros órgãos federais, que trazem informações consolidadas relevantes relativas às contas do governo federal e outras informações correlatas. Os órgãos relacionados são o Ministério do Planejamento, do Orçamento e Gestão, a Secretaria Federal de Controle Interno, a Secretaria do Tesouro Nacional, o Banco Central do Brasil, o Banco do Brasil, a Secretaria da Receita Federal, o Instituto Nacional do Seguro Social e o Ministério da Saúde.

Por exemplo, sob o item Secretaria do Tesouro Nacional, pode-se obter informações detalhadas sobre “Transferências Constitucionais e Previsões de Repasses”.

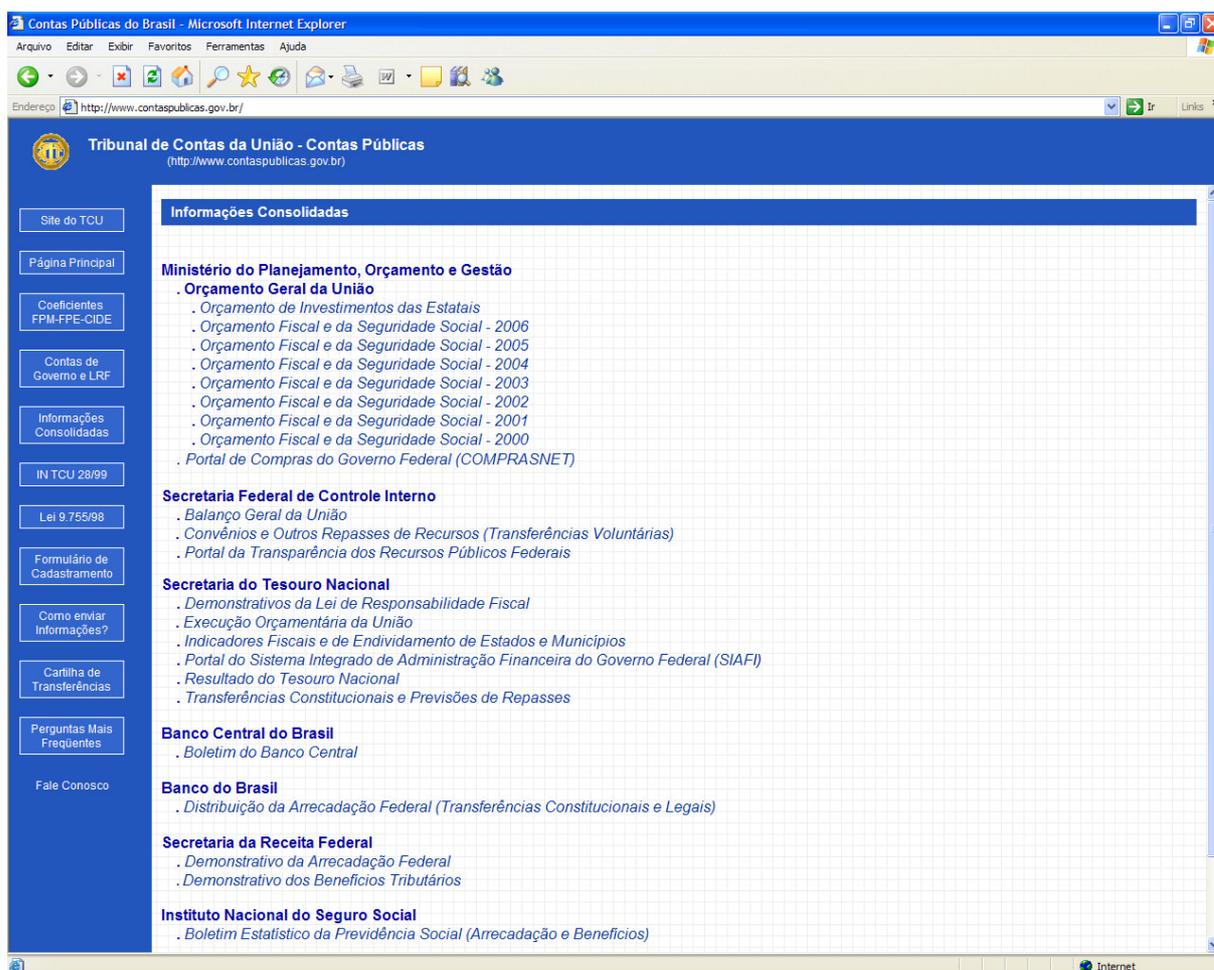


Figura 4 - Página da *homepage* Contas Públicas de informações consolidadas por outros órgãos.

4.2.6 IN TCU 28/99

Este item traz, diretamente, o texto integral da Instrução Normativa TCU nº 28, de 5 de maio de 1999, que estabelece regras para a implementação da *homepage* Contas Públicas, de que trata a Lei nº 9.755/98.

The screenshot shows a web browser window titled 'Contas Públicas do Brasil - Microsoft Internet Explorer'. The address bar shows 'http://www.contaspublicas.gov.br/'. The page content is as follows:

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 28 (05/05/1999) e PORTARIA Nº 275 (14/12/2000)

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 - *restos a receber, liberação de dotações e dotações.*

Figura 5 - Página da *homepage* Contas Públicas com o texto da IN 28/99.

4.2.7 Lei 9.755/98

Este item traz, diretamente, o texto integral da 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 das Contas Públicas.

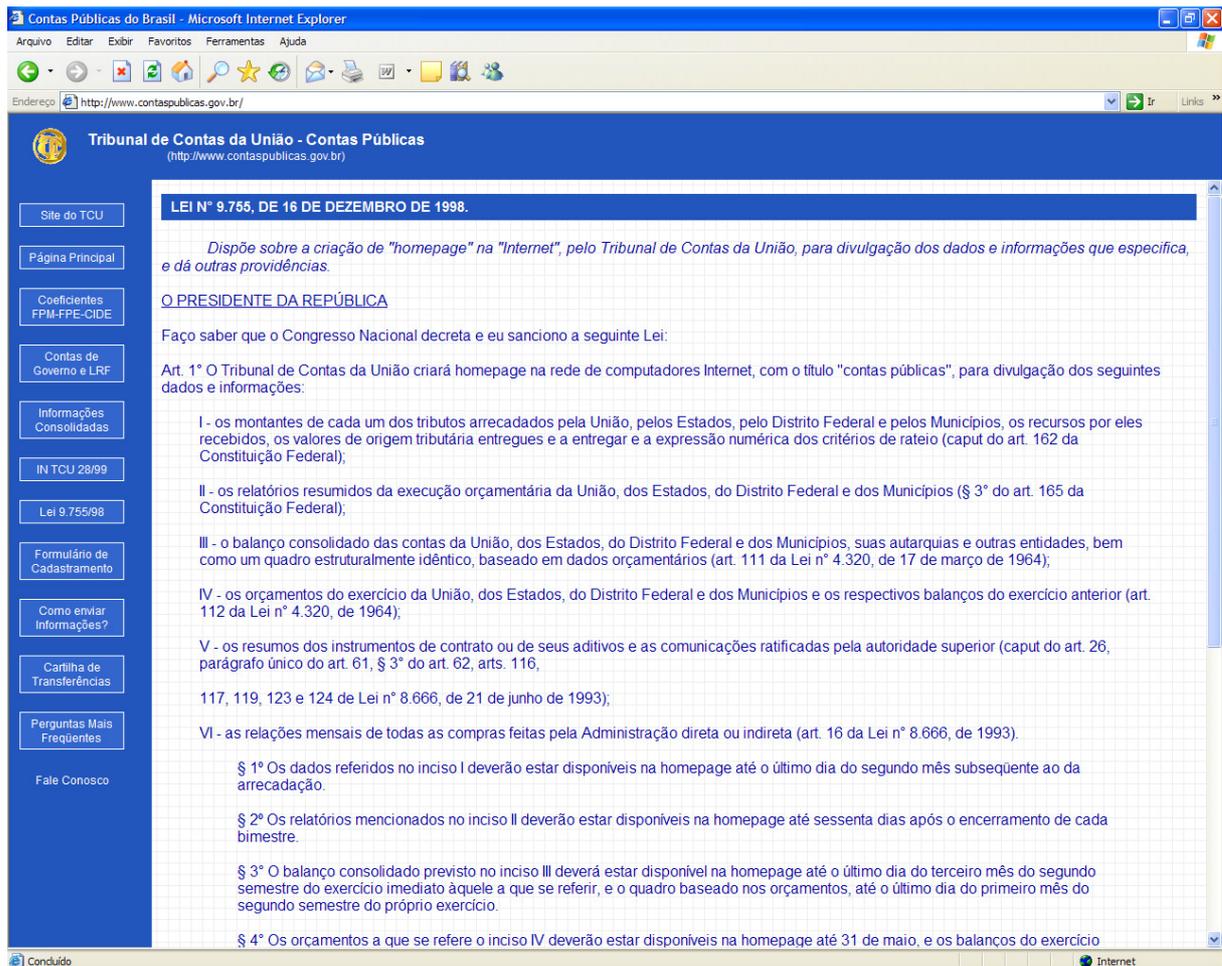


Figura 6 - Página da homepage Contas Públicas com o texto da Lei 9.755/98.

4.2.8 Formulário de Cadastramento

Este item fornece acesso à ficha de cadastramento que qualquer ente da federação pode utilizar para se inscrever na *homepage* Contas Públicas. Por meio do formulário, o ente deve fornecer os *links* do *site* na *Internet* onde disponibiliza as informações sobre cada inciso do art.2º da IN nº 28/99, bem como o nome do contato e autoridade responsável pelas informações.

Contas Públicas do Brasil - Microsoft Internet Explorer

Arquivo Editar Exibir Favoritos Ferramentas Ajuda

Endereço http://www.contaspublicas.gov.br/

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

Site do TCU
Página Principal
Coeficientes FPM-FPE-CIDE
Contas de Governo e LRF
Informações Consolidadas
IN TCU 28/99
Lei 9.755/98
Formulário de Cadastro
Como enviar Informações?
Cartilha de Transferências
Perguntas Mais Frequentes
Fale Conosco

Tribunal de Contas da União **FICHA DE CADASTRAMENTO**

HOMEPAGE CONTAS PÚBLICAS

IDENTIFICAÇÃO DO ÓRGÃO/ENTIDADE

Nome do Órgão/Entidade _____ CNPJ _____

Endereço (incluir CEP) _____

Ente da Federação _____
 União Estado Município UF: _____

Função de Governo _____
 Executivo Legislativo
 Judiciário Ministério Público

Natureza da Administração _____
 Direta Indireta

Nota: retificação de link preencher apenas os campos que sofreram alterações.

TIPO DO RECURSO (assinalar o campo correspondente)	Incisos do Art. 2º da IN-TCU nº 028/99 DOU 10/5/99	ENDEREÇO ELETRÔNICO NA INTERNET (LINK ESPECÍFICO)
<input type="checkbox"/> TRIBUTOS ARRECADADOS	Inc. I	
<input type="checkbox"/> RECURSOS REPASSADOS	Inc. II	
TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS Transferências da União <input type="checkbox"/> Valores entregues pela União	Inc. III	

Figura 7 - Página da *homepage* Contas Públicas com a Ficha de Cadastro na *Homepage* Contas Públicas.

4.2.9 Como enviar informações?

Obtém-se aqui as instruções de como o ente federado pode disponibilizar o link para seus sítios onde publica as informações exigidas pela Lei nº 9.755/98 e pela IN nº 28/99. As instruções esclarecem que, por força das mencionadas lei e instrução normativa “todos os órgãos e entidades de todos os entes da Federação... estão incumbidos de colocar disponível em seus *sites* na Internet” os dados relacionados às contas públicas.

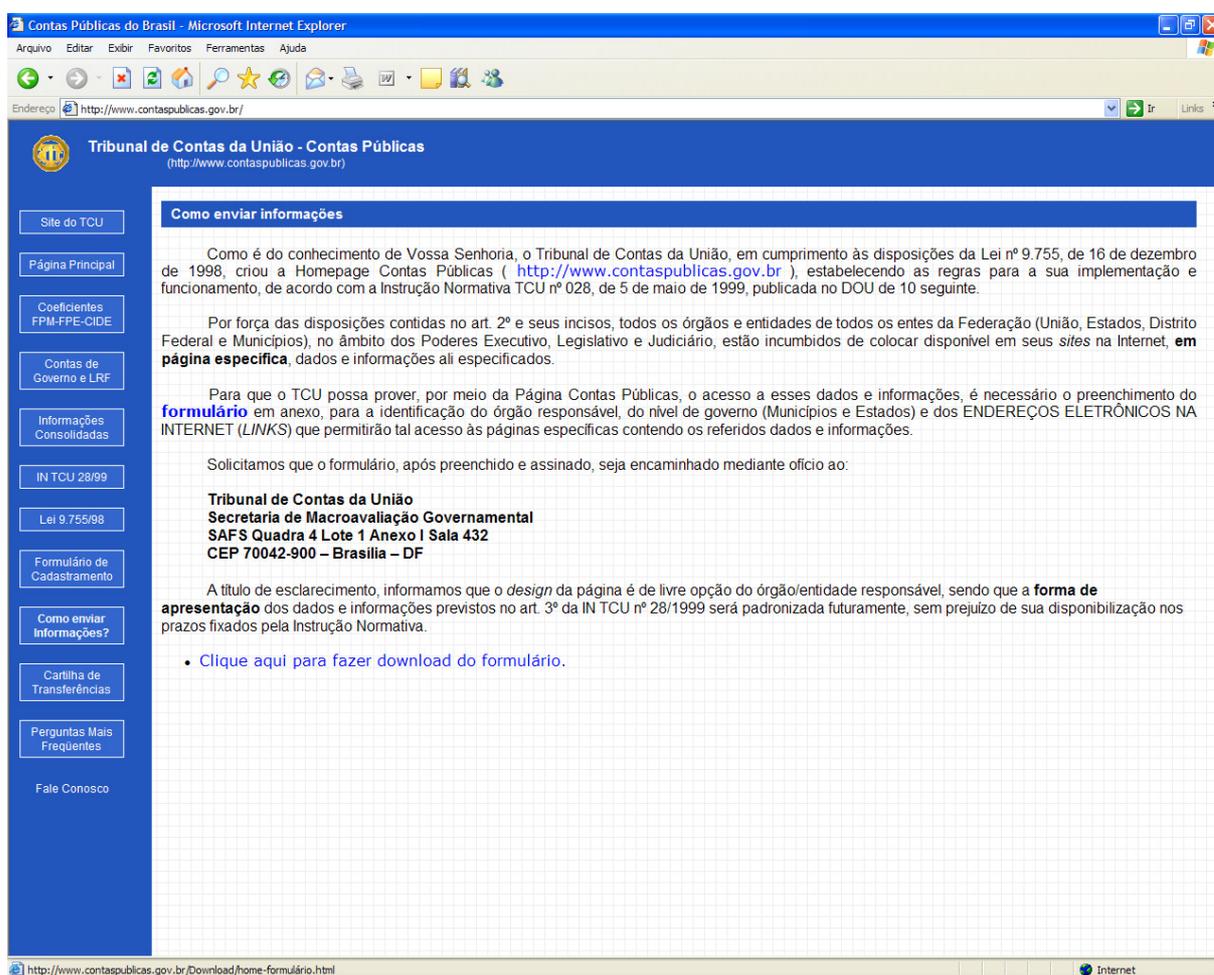


Figura 8 - Página da *homepage* Contas Públicas de orientações de como enviar informações para o TCU.

As instruções esclarecem que “a forma de apresentação dos dados e informações previstos no art. 3º da IN TCU nº 28/1999 será padronizada futuramente” (grifo nosso). O art.3º mencionado diz que: “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” (grifo nosso).

4.2.10 Cartilha de Transferências



Figura 9 - Página da *homepage* Contas Públicas com o documento da Cartilha de Transferências.

Este item abre um documento do Programa Diálogo Público do TCU, intitulado Transferências Governamentais Constitucionais e Legais⁵, cujo caráter é pedagógico e informativo e destina-se a “agir preventivamente, de forma a evitar que os gestores públicos municipais, distritais e estaduais, por desconhecimento, cometam irregularidades na aplicação

de recursos federais transferidos que possam ensejar a instauração de tomada de contas especial, e, conseqüentemente, ter maculada a sua gestão”.

4.2.11 Perguntas mais freqüentes

Este item procura responder as perguntas mais freqüentes dos entes que desejam saber quais passos seguir para disponibilizar suas informações na *homepage*.

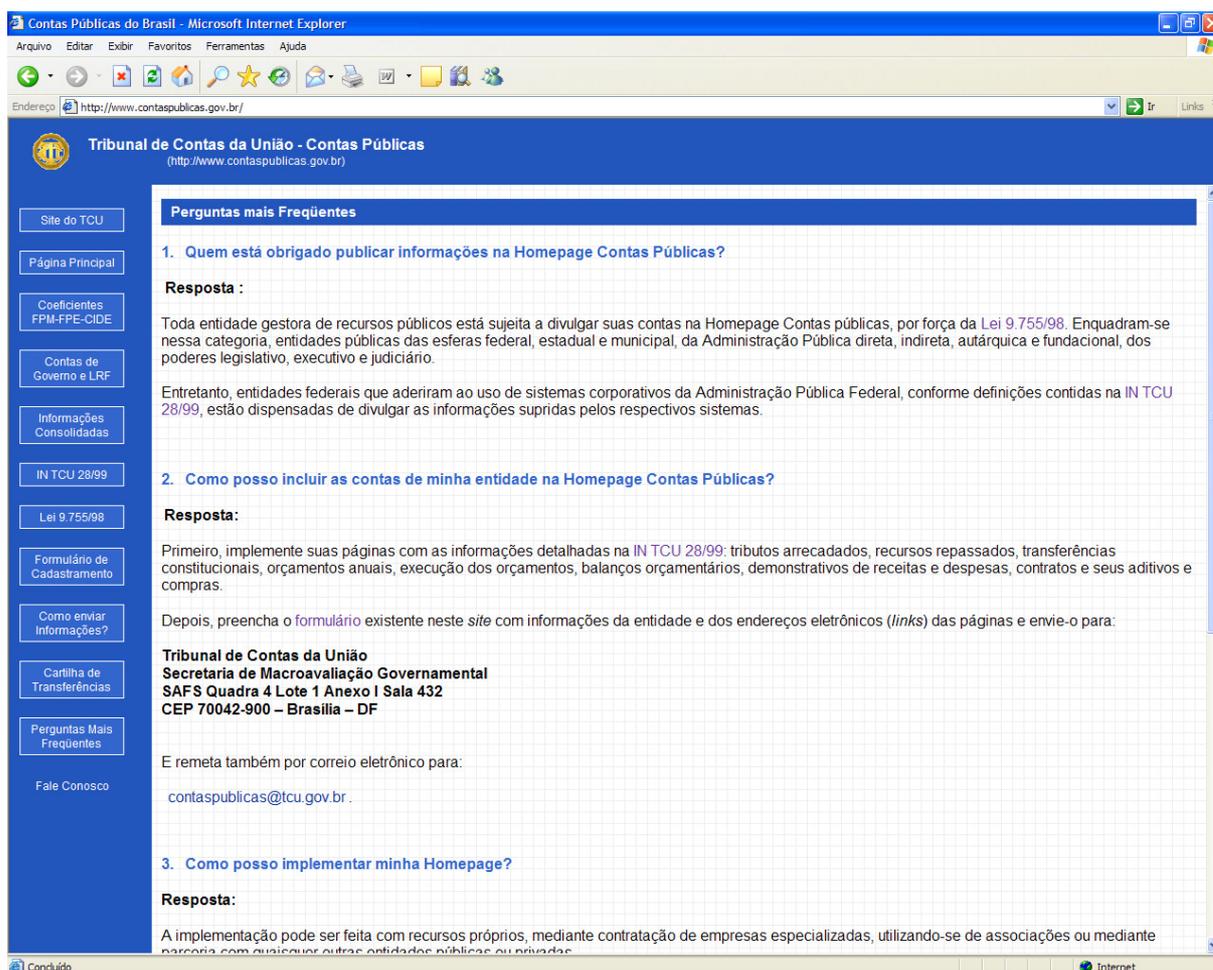


Figura 10 - Página da *homepage* Contas Públicas com as perguntas mais freqüentes.

As perguntas procuram explicar que os entes estão obrigados a publicar suas contas na *homepage* e que devem fazer isso por meio da disponibilização em *sites* próprios,

⁵ http://www.contaspublicas.gov.br/Download/Cartilha_Transf_Const_Leg.pdf. Acesso em: 9 jul. 2006.

informando-os no formulário de cadastramento da *homepage*. É dito que o ente poderá construir sua própria *homepage* mediante aquisição de serviço prestado para este fim ou mediante associações ou parcerias com quaisquer entidades públicas ou privadas.

Observa-se que dentre essas perguntas mais frequentes não existem questionamentos de quem deseja “consultar” as Contas Públicas, apenas de como “publicá-las”.

O fato de o ente federado ter de criar e manter sua própria *homepage* na Internet não é atendido por muitos municípios devido à falta de recursos (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2000).

4.2.12 Fale conosco

Este item é um atalho para a geração automática de uma mensagem eletrônica destinada ao endereço eletrônico de correspondência da *homepage* Contas Públicas.

4.3 Pesquisas na Homepage

4.3.1 Pesquisas quantitativas

A seguir são apresentadas algumas pesquisas feitas no mês de setembro de 2006 na *homepage* Contas Públicas e seus resultados e números.

De modo a verificar o nível de presença dos entes da Federação na *homepage*, alguns termos pertinentes foram escolhidos como parte do nome e a pesquisa foi feita com o recurso do campo que diz se o ente “possui informações cadastradas”:

Tabela 1 - Quantidade de entes na *homepage* Contas Públicas em cujo nome encontram-se as palavras dadas como parâmetro.

Parâmetros de Pesquisa (parte do nome)	Possui informações cadastradas (quantidade)				Total
	Sim	%	Não	%	
Nenhum parâmetro	3.895	34,0	7.549	66,0	11.444
Agência	5	1,3	371	98,7	376
Banco	5	31,3	11	68,8	16
Câmara	322	83,4	64	16,6	386
Conselho	6	1,1	521	98,9	527
Diretório	0	0,0	248	100,0	248
Estado	2	0,9	219	99,1	221
Fundação	8	10,5	68	89,5	76
Fundo	8	2,2	352	97,8	360
Instituto	15	16,7	75	83,3	90
Prefeitura	3.340	60,0	2.227	40,0	5.567
Secretaria	6	2,0	287	98,0	293

Com outro recurso fornecido pela *homepage*, foram pesquisados todos os entes por função de governo, em termos da quantidade destes que apresentam informações cadastradas ou não:

Tabela 2 - Quantidade de entes, por função de governo da *homepage* Contas Públicas.

Parâmetros de Pesquisa (função de governo)	Possui informações cadastradas (quantidade)				Total
	Sim	%	Não	%	
Administração	145	23,2	481	76,8	626
Agricultura	3	1,1	271	98,9	274
Assistência Social	0	0,0	18	100,0	18
Ciência e Tecnologia	2	4,5	42	95,5	44
Comunicações	5	31,3	11	68,8	16
Comércio e Serviços	0	0,0	19	100,0	19
Conselho de Profissões	5	1,0	473	99,0	478
Cultura	2	3,9	49	96,1	51
Defesa Nacional	2	0,2	945	99,8	947
Desporto e Laser	0	0,0	13	100,0	13
Direitos da Cidadania	1	2,0	50	98,0	51
Educação	4	1,1	358	98,9	362
Encargos Especiais	0	0,0	37	100,0	37
Energia	15	10,2	132	89,8	147
Essencial à Justiça	45	60,0	30	40,0	75
Gestão Ambiental	1	2,5	39	97,5	40
Habitação	0	0,0	2	100,0	2
Indústria	4	7,8	47	92,2	51
Judiciária	74	36,6	128	63,4	202
Legislativa	316	71,8	124	28,2	440
Organização Agrária	0	0,0	11	100,0	11
Presidência da República	1	5,6	17	94,4	18
Previdência Social	4	0,8	527	99,2	531
Relações Exteriores	1	3,1	31	96,9	32
Saneamento	6	35,3	11	64,7	17
Saúde	4	2,7	146	97,3	150
Segurança Pública	0	0,0	97	100,0	97
Trabalho	0	0,0	247	100,0	247
Transporte	7	6,3	104	93,7	111
Urbanismo	0	0,0	19	100,0	19

Com a grande presença das prefeituras e as câmaras municipais, estas duas tabelas demonstram que principalmente os poderes executivos e legislativos municipais se preocupam em alimentar a *homepage* Contas Públicas. A presença de entes públicos na atividade “essencial à justiça” refere-se às unidades estaduais da Procuradoria da República, da Procuradoria Regional do Trabalho e do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios.

Segundo Oliveira (2006), a razão para uma maior publicação por parte das prefeituras municipais é que estas contratam empresas particulares (domínios “.com.br”), que, além de estarem interessadas na divulgação de suas marcas, se aproveitam da falta de esclarecimentos das Prefeituras para cobrar de forma impositiva a disponibilização de *link*, em seu *site*, e a hospedagem na *homepage* do TCU. Muitas dessas empresas apresentam descompromisso com a fidelidade aos comandos da IN nº 28/99 e com a atualização das informações. À medida em que alguns Municípios vão se equipando e percebendo a gratuidade do domínio “.gov.br”, optam pelo provedor mais favorável, contudo esse fato não é a garantia de que as publicações serão efetivas, já que passam, também, a entender que não estão sujeitos a quaisquer sanções. Por fim, esse processo acaba contribuindo para uma maior transparência das contas municipais, mas de forma inversa, sendo que a motivação para publicação das contas públicas vem de fora para dentro, quase sempre por iniciativa dessas entidades privadas com interesses comerciais.

Outro fator preponderante para a ausência de órgãos federais, e assumido pelos mesmos, é que a participação em sistemas corporativos da União, como o Siafi, o Siasg e outros, supriria a necessidade de publicar suas informações na *homepage*. Entretanto, esses sistemas corporativos não estão disponíveis para acesso público na Internet. O acesso depende, ainda, de senha (OLIVEIRA, 2006).

A respeito disso, o Deputado Federal Luiz Carlos Jorge Haully, autor da proposição transformada na Lei nº 9.755/98, é também autor do Projeto de Lei nº 3.199/2004⁶, que pretende estabelecer: “os dados, analíticos e sintéticos, referentes ao registro, controle, contabilidade e execução orçamentária, financeira e patrimonial disponíveis no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, independentemente de nível de acesso, deverão ser disponibilizados na rede mundial de computadores, em relação a qualquer unidade gestora federal.”, tornando seus dados realmente públicos (TEIXEIRA, 2006)⁷. Este projeto de lei encontra-se na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados, desde 17/8/2005.

Atualmente, encontra-se apensado ao Projeto de Lei nº 3.199/2004 outro Projeto de Lei, de nº 3237/2004⁸, de autoria do Deputado Federal Mauro Benevides, que por sua vez determina “Art. 1º Fica liberado o acesso, via *Internet*, aos dados do Sistema de Administração Financeira – SIAFI, a todo cidadão brasileiro”.

4.3.2 Pesquisas de entes públicos

A partir das tabelas 1 e 2 anteriormente mostradas, entende-se que poucos são os entes federados que fornecem *links* para suas páginas onde expõem os dados de suas contas públicas. Além disso, caso comum é o “*link* quebrado” que pode ser manifestar de duas formas: ou o *link* leva a site nenhum ou o *link* leva a um *site* onde não se encontra com facilidade a página de divulgação das contas públicas e que, algumas vezes, não contém a informação desejada.

⁶http://www2.camara.gov.br/proposicoes/loadFrame.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/sileg/prop_lista.asp?fMode=1&btnPesquisar=OK&Ano=2004&Numero=3199&sigla=PL, acesso em 15 set. 2006.

⁷ Adailton da Rocha Teixeira é assessor do Deputado Federal Luiz Carlos Jorge Haully

⁸http://www2.camara.gov.br/proposicoes/loadFrame.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/sileg/prop_lista.asp?fMode=1&btnPesquisar=OK&Ano=2004&Numero=3199&sigla=PL, acesso em 15 set. 2006.

Cita-se, como exemplo, a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, que oferece na Homepage um mesmo link⁹, para todos os itens de contas públicas. Ao se clicar neste link, a página não está disponível. Pesquisando-se diretamente no site da ANEEL¹⁰, o link para contas públicas não é visível imediatamente, pois ele encontra-se sob “mapa do site”. Então, acionando-se o link “contas públicas”, chegamos a uma tabela com os itens desejados. A pesquisa mostra o seguinte resultado:

Tabela 3 - Exemplo de informações de contas públicas desatualizadas do site da ANEEL.

Item	Informações até o ano
Tributos Arrecadados	Não disponível
Recursos Repassados	2002
Balancos orçamentários	1999
Compras	2001
Contratos e seus aditivos	2001
Demonstrativos de receitas e despesas	2001
Execução dos orçamentos	2001
Orçamentos anuais	2001

De modo semelhante ao resultado mostrado na Tabela 3, há vários *links* de muitos entes presentes na *homepage*, o que ressalta a necessidade de fiscalização para que haja atualização efetiva.

Entretanto, encontram-se exemplos excelentes de como é possível manter a transparência de todas as informações exigidas tanto pela Lei nº 9.755/98, quanto pela LRF e outros normativos. Um bom exemplo é o da Prefeitura Municipal de Felício dos Santos/MG, que se utiliza de um provedor particular¹¹. Ao se escolher o município, logo o segundo item de menu é “Contas Públicas”, onde pode-se encontrar as informações disponibilizadas desde 2001.

⁹ <http://www.aneel.gov.br/contaspublicas>, tentativa de acesso em 16 set. 2006

¹⁰ <http://www.aneel.gov.br>, acesso em 16 set. 2006

¹¹ <http://www.mgcidades.com.br>, acesso em 17 set. 2006

Outro bom exemplo é o *site* da Prefeitura Municipal de Itabela/BA. Utilizando um provedor do governo, o município apresenta o *link* na *homepage* Contas Públicas para seu *site* oficial¹², que, como mostra a Figura 11, contém acesso, para os anos de 2005 e 2006, aos dados das contas públicas, exigidos pela Lei nº 9.755/98, pela IN nº 28/99, do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal (estes dois últimos como demandados pela LRF e por normativos da Secretaria do Tesouro Nacional).



Figura 11 - Exemplo de site com informações atualizadas da Prefeitura de Itabela/BA.

¹² <http://www.itabela.ba.gov.br>, acesso em 17 set. 2006

Com este segundo exemplo, constata-se que é plenamente possível que todas as exigências de transparência contidas nas leis brasileiras sejam cumpridas, em qualquer dos três níveis de governo.

5 FATOS DECORRENTES

5.1 A argüição de inconstitucionalidade

Em 17 de abril de 2000, o Governador do Estado da Paraíba propôs ao Supremo Tribunal Federal ação direta de inconstitucionalidade, cumulada com pedido de medida cautelar para sustação imediata dos efeitos da Lei nº 9.755/98. Essa proposta foi transformada no processo do STF ADI nº 2198¹³, ainda não julgado.

Não é propósito do presente trabalho realizar uma análise jurídica, mas somente trazer os fatos apresentados por aquele Governador, em sua petição inicial¹⁴. Diz esta que a Lei nº 9.755/98 fere o princípio constitucional de igualdade e independência jurídica entre União, Estados e Municípios, por ser uma lei federal que traz obrigações a estes dois últimos, cujo âmbito de aplicação deve ser somente a esfera da União.

Alega, ainda, que já são previstos meios oficiais próprios daquele Estado de divulgação dos números das transferências constitucionais tributárias, do relatório resumido da execução orçamentária, dos critérios, índices e expressões sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos fundos de participação e das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferência por estas recebidas, pertencentes aos municípios.

Mais ainda, a petição defende que:

O acompanhamento das transferências constitucionais, os relatórios de execução orçamentária, o balanço, os contratos administrativos e respectivos aditivos é atribuição privativa do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. Em suma, ao final de cada exercício, a apreciação de matéria contábil, financeira, orçamentária e

¹³http://www.stf.gov.br/processos/processo.asp?PROCESSO=2198&CLASSE=ADI&ORIGEM=AP&RECURSO=0&TIP_JULGAMENTO=M, acesso em: 4 set. 2006.

¹⁴<http://www.stf.gov.br/Jurisprudencia/Peticao/Frame.asp?classe=ADI&processo=2198&remonta=2&primeira=1&ct=10>, acesso em: 4 set. 2006.

patrimonial do Estado da Paraíba não será julgada pelo Tribunal de Contas da União, pois a *Lex Legum* não lhe outorgou competência.

Para Teixeira (2006), já existe entendimento suficiente do Supremo Tribunal Federal de que leis federais como a Lei nº 9.755/98, que trazem benefício social, podem estabelecer obrigações a Estados e Municípios, sem violar o pacto federativo.

No entender de Galhano (2006), a Lei não obriga Estados e Municípios. Na verdade, faz imposições ao TCU. Existem leis que obrigam Estados e Municípios a fornecerem ou divulgarem informações, então o que fez a Lei foi capturar o espírito dessas normas e encarregar o TCU de buscar estas informações e divulgá-las. Portanto, a lei não é impositiva. Fora da esfera federal, o TCU deve obter essas informações por meios colaborativos.

Sobre este assunto, é entendimento do Tribunal de Contas da União, expresso na Decisão nº 815/2000:

Decorrente desse entendimento, quando o TCU executa as atribuições da Lei nº 9.755/98, não fiscaliza, não julga e não condena, apenas presta serviço.

(...)

Por outro lado, o conceito de controle externo atrelado à existência do TCU não é restrito a ponto de compreender somente atividades fiscalizatórias e suas derivações (apreciação, julgamento e condenação). Deve-se entender as atribuições deste Tribunal de forma mais abrangente a ponto de se incluir a prestação de serviços nos planos normativo, educativo e da divulgação, o que é compatível com a responsabilidade maior do Poder Legislativo ao qual pertence este Tribunal.

5.2 O reforço da Lei de Responsabilidade Fiscal

Promulgada posteriormente à Lei nº 9.755/98, a Lei-Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – LRF, traz vários dispositivos que aludem à publicação na *Internet*.

O Capítulo IX da LRF cuida da Transparência, Controle e Fiscalização. Em sua Seção I, da Transparência da Gestão Fiscal, o art.48 define:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos,

orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Este artigo guarda correspondência com o art.1º, caput e inciso I, da Lei nº 9.755/98, cuja intenção de promover a transparência, vem ao encontro do estabelecido no parágrafo único do art. 48 acima descrito:

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);

Na Seção II da LRF, “Da Escrituração e Consolidação das Contas”, o art. 51 determina a consolidação das contas em todas as esferas de governo e a publicação “inclusive por meio eletrônico de acesso público”:

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

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

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

II - Estados, até trinta e um de maio.

Este dispositivo da LRF vai ao encontro dos incisos III a VI do art.1º da Lei nº 9.755/98 que determina União, Estado, Distrito Federal e Municípios a divulgarem na *homepage* Contas Públicas:

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 de 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).

O parágrafo 2º do citado art. 51 estabelece que:

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

Assim, como já estudado, fica reforçado o estatuído no art. 2º da Lei 9.755/98:

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

A preocupação contida na LRF com a publicação e a divulgação das contas públicas em meios eletrônicos de acesso público e com o controle social vem reforçar a Lei 9.755/98 e é um avanço, tendo em vista seus objetivos (TEIXEIRA, 2006).

5.3 Uma denúncia de não cumprimento da Lei nº 9.755/98

De acordo com a Decisão nº 815, de 27 de setembro de 2000, do Plenário do TCU (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2000), o então Vereador em Manaus/AM, Francisco Ednaldo Praciano, formulou ao TCU representação “versando sobre possível descumprimento, por parte dos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Estado do Amazonas, à Lei nº 9.755, de 16/12/98, - que dispõe sobre a divulgação de dados e informações pela Internet por meio da *homepage* ‘Contas Públicas’, criada por este Tribunal em obediência ao mesmo diploma legal.”. Solicita a representação que o TCU “atue no sentido de fiscalizar o cumprimento da citada Lei pelas autoridades por ela obrigadas a este cumprimento”.

A respeito do fato de a atuação do TCU se restringir aos órgãos e entidades da esfera federal e nos casos das esferas estaduais e municipais somente quando os recursos fiscalizados forem de origem da União, o relatório da mencionada Decisão apresenta o seguinte entendimento, afastando uma possível razão para o não cumprimento da Lei 9.755/98 por vício de inconstitucionalidade:

Para harmonizar essa atribuição dada pela citada Lei com a precípua missão de controle e fiscalização impressa pela Constituição Federal ao Tribunal, é preciso entender essa atribuição fixada por norma infraconstitucional - e de fato assim entendeu o E. Plenário - como sendo uma prestação de serviço de divulgação de dados e informações à sociedade, que, embora indiscutivelmente nobre e valiosa, não se confunde com as competências fixadas pela Constituição, essas sim, de caráter controlador, dessas últimas derivando-se as prerrogativas de julgamento, condenação e determinação aos responsáveis.

(...)

Decorrente desse entendimento, quando o TCU executa as atribuições da Lei nº 9.755/98, não fiscaliza, não julga e não condena, apenas presta serviço.

(...)

O conceito de controle externo atrelado à existência do TCU não é restrito a ponto de compreender somente atividades fiscalizatórias e suas derivações (apreciação, julgamento e condenação). Deve-se entender as atribuições deste Tribunal de forma mais abrangente a ponto de se incluir a prestação de serviços nos planos normativo, educativo e da divulgação, o que é compatível com a responsabilidade maior do Poder Legislativo ao qual pertence este Tribunal.

(...)

A questão não é entender a Lei nº 9.755/98 como inconstitucional, mas aceitá-la como um reforço a um conjunto de normas já existentes, dando cunho prático ao disposto nos arts. 37, caput, 162, caput, e 165, § 3º, da Constituição Federal. Entendo que a operacionalização desse novo sistema não revela intromissão do TCU nas contas dos Estados e Municípios, pois trata-se de mera coordenação para disponibilizar informações já existentes nesses níveis de governo, sem qualquer característica de fiscalização sobre os mesmos.

Em outro enfoque, o relatório traz ao conhecimento as dificuldades financeiras, operacionais, tecnológicas, dentre outras, pelas quais passavam vários municípios, de acordo com correspondências recebidas pelo TCU, destacando os seguintes trechos:

Vimos por intermédio deste informar que não dispomos de "site" e não temos condições de criá-lo (Prefeitura Municipal de São José do Rio Pardo - SP).

(...)

Em atenção à Instrução Normativa nº 28, de 5 de maio de 1999, implementada pela Lei nº 9.755/98, temos a informar que não dispomos até a presente data, homepage na internet (Prefeitura Municipal de Madre de Deus - BA).

(...)

Esta Câmara Municipal ainda não está informatizada, portanto não nos é possível a implantação da homepage Contas Públicas (Câmara Municipal de Capetinga - MG).

(...)

O Município de Itabela passa por dificuldades muito grandes, não tendo conseguido recursos suficientes para executar o projeto de informatização e conexão à Internet. Nesse instante é que estamos intensificando a execução do projeto, com enormes dificuldades junto à Companhia Telefônica para efeito de transmissão de dados, face a sua posição geográfica, o que nos obrigou a realizar um esforço muito grande, investindo em equipamentos de transmissão de sinais, para que possamos definitivamente nos conectar à Internet (Prefeitura Municipal de Itabela - BA). A Prefeitura Municipal de Goiatuba não possui HomePage” (Prefeitura Municipal de Goiatuba - GO).

Na atualidade, a Prefeitura Municipal de São José do Rio Pardo/SP e a Prefeitura Municipal de Madre de Deus/BA oferecem na *homepage links* que não estão acessíveis. A Câmara Municipal de Capetinga não está cadastrada e a Prefeitura Municipal de Goiatuba não oferece *links*. Porém, a Prefeitura Municipal de Itabela/BA, como já mostrado neste estudo, apresenta *link* para seu *site* com bastante informação sobre todas suas contas públicas desde 2005.

A Decisão prolatada, à época, entretanto, apenas comunica ao requerente a falta de competência legal para o TCU exigir de Estados e Municípios o cumprimento da multimencionada Lei:

- 8.1. com fundamento no inciso III do art. 69 da Resolução n.º 136/2000-TCU c/c o art. 213 do Regimento Interno, conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la procedente, tendo em vista que nem todos os órgãos e entidades dos Estados e Municípios aderiram à homepage Contas Públicas, criada por este Tribunal em obediência à Lei n.º 9.755, de 16/12/1998;
- 8.2. informar ao interessado, enviando-lhe cópia desta Decisão, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, que este Tribunal não tem competência para exigir que Estados e Municípios cumpram a referida Lei;

5.4 Uma tentativa de criação de sanções

Em 11 de setembro de 2002, o Tribunal de Contas da União expediu a Decisão n.º 1200/2002 na qual expõe o seu entendimento a respeito da criação de sanções para o não cumprimento do estabelecido na Lei n.º 9.755/98 e na IN n.º 28/99.

Segundo o relatório da citada Decisão, no ano de 2001, o Deputado Federal Luiz Carlos Jorge Hauly fez solicitação ao TCU de certidão onde constasse o nome dos órgãos

inadimplentes com relação a estes dois diplomas legais. O pedido foi acompanhado de uma Informação Técnica prestada pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, versando sobre a possibilidade de elaboração de projeto de lei que imponha sanções ao já mencionado descumprimento.

O relatório segue explicando que a citada Informação Técnica aponta na Lei nº 9.755/98 a falta de clareza na obrigatoriedade dos entes das três esferas da federação em fornecerem as informações de suas contas ao TCU. Argumenta, também, que a Lei, por ser ordinária, não pode impor obrigações aos entes das esferas estadual e municipal, para que informem ao TCU seus resultados de gestão patrimonial e financeira, nem é a atribuidora da competência para aquela Corte de Contas fiscalizar os dispositivos da Lei nº 4.320/64. Argumenta, ainda, que a Lei de Responsabilidade Fiscal deu destaque à transparência em seus arts. 48, 50 e 51, muito se aproximando das exigências das Leis nº 4.320/64 e nº 9.755/98. Afirma que o art. 51 transferiu parte das atribuições dadas ao TCU pela Lei nº 9.755/98 para o Poder Executivo.

O relatório cita, então, que uma análise feita pelo Secretário-Adjunto de Contas, subunidade do TCU à qual foi submetida preliminarmente a solicitação do Dep. Hauly, considera que a referida Informação Técnica tem natureza jurídica predominante, destacando “... que a Consultoria Legislativa entende que mudanças no arcabouço jurídico desaconselham a manutenção da sistemática de divulgação de informações pela *homepage* contas públicas.” e propõe a análise da Consultoria Jurídica do TCU.

A seguir, discorre o relatório da Decisão 1200/2002 sobre esta análise, que discute amplamente a questão, constatando que a Lei nº 9.755/98 não traz inovação com relação à legislação existente, mas realiza tão somente “uma espécie de consolidação de normas, inclusive com remissão expressa aos dispositivos de que se originou cada comando

normativo, quais sejam, a divulgação dos resultados de atividades da Administração Pública relacionadas com matéria tributária e financeira”. Esta consolidação dá à Lei característica de lei federal contendo norma geral sobre Direito Administrativo e Direito Financeiro.

Por ser norma geral, deve ser observada por todos os entes federados, cita a análise, uma vez que a diversidade contida na Lei remete à competência legislativa concorrente estabelecida no art. 24 da Constituição Federal, que diz:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II - orçamento;

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente a legislação limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Prossegue a análise afirmando que “a consolidação almejada pela Lei nº 9.755/98 não colide, a nosso ver, **ao contrário do que também afirma a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados**, com a matéria a ser disposta ou estabelecida por lei complementar nos termos das disposições do art. 165, § 9º, da Constituição Federal” (grifo nosso), e que “ainda que a lei complementar a ser elaborada venha a dispor em pormenores sobre tais assuntos e outros aspectos da gestão financeira e patrimonial da Administração Pública, inclusive com a provável revogação expressa de toda a Lei nº 4.320/64, nada impede que a sistemática de divulgação consolidada de resultados concebida na Lei nº 9.755/98 possa ser expressamente mantida por aquela lei complementar no que se refere à matéria financeira”. Argumenta, ainda, a análise, que as superposições já citadas entre a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei nº 4.320/64 e a Lei nº 9.755/98 não têm relação direta a ponto de revogar implicitamente alguns dispositivos desta última.

Assim, a análise evidencia que “não infringe o princípio federativo a eventual previsão de imposição, por meio de lei ordinária federal, de sanções a qualquer órgão ou entidade da Administração Pública federal, estadual ou municipal ou a seus agentes responsáveis...”. Essas sanções são de natureza administrativa e situam-se dentro da esfera de competência legislativa concorrente da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Cita-se um exemplo concreto de lei federal que impõe penalidades a qualquer ente federado ou a seu agente responsável o art. 5º da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, *in verbis*:

Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

I - deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;

II - propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;

III - deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidas em lei;

IV - deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

O Relatório termina, então, com a conclusão da análise daquela Consultoria Jurídica, acrescentando, caso seja proposto um projeto de lei prevendo sanções ao descumprimento da Lei nº 9.755/98, que se avalie previamente a capacidade e os recursos de todos os entes federados para cumprirem os mandamentos legais nos prazos e condições exigidos.

Em seqüência é apresentado o Voto do Relator que confirma toda a análise e conclusões do Relatório e comenta, de forma adicional, sobre as dificuldades encontradas para o cumprimento da Lei nº 9.755/98, já citadas ao longo deste trabalho, em síntese:

“grande parte dos órgãos da administração pública tem dificuldade em criar e manter sites próprios com as informações requeridas pelo TCU; o TCU enfrenta dificuldades para a atualização e a manutenção dos links encaminhados pelos órgãos e entidades; há falta de padronização das informações nos diversos sites; há falta de uniformidade das estruturas da navegação nos sites; é quase impossível haver uma

fiscalização por parte do TCU da publicação tempestiva das informações nos diversos sites; e não há como realizar cruzamento de informações”.

A respeito desta última dificuldade, “cruzamento de informações”, o Voto do Relator fala sobre a implantação de um projeto, por parte do TCU, consistindo em um sistema que “engloba o processo de coleta de dados, de verificação de consistência desses dados, de administração das informações, e de sua divulgação” e, para tal, busca dados em “outros sistemas de informações como o Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN; o Ministério da Fazenda – MF; o Sistema Integrado de Dados Orçamentários – SIDOR”, dentre outros. Trata-se, neste caso, do Projeto Síntese, cujo nome não estava disponível à época, e que pode vir a ser uma boa fonte de dados para a *homepage* Contas Públicas, como proposto por Galhano (2006).

Por fim, a Decisão remete ao Deputado Haully a iniciativa de proposta de elaboração de um projeto de nova lei ou de alteração da Lei nº 9.755/98, prevendo sanções para o não cumprimento de seus dispositivos, recomendando-se estudar a possibilidade de assegurar no projeto:

- a obrigação dos órgãos/entidades, em todos os níveis de governo, que são fontes e/ou fornecedores de informações disponibilizarem os dados necessários concernentes às contas públicas a este Tribunal;
- a inclusão da participação expressa dos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais na consolidação dos dados de suas esferas, com a coordenação do Tribunal de Contas da União; e
- a garantia de meios financeiros para que este Tribunal possa desenvolver esse trabalho e firmar convênios para aparelhar e treinar os demais Tribunais de Contas e Municípios, na consecução da tarefa pretendida.

A respeito de recursos financeiros, comenta Teixeira (2006), que a simples existência da Lei nº 9.755/98, que impõe obrigações ao TCU, já é pressuposto suficiente para que este inclua projetos e atividades em seu orçamento para o cumprimento do exigido, não sendo necessário expressá-los no texto da lei.

Oliveira (2006) diz que o art.5º da Lei nº 10.028/2000, anteriormente citado, pode ser utilizado para um estudo que leve à criação de sanções para o descumprimento da Lei nº 9.755/98 e da IN nº 28/99, devido à semelhança do assunto. Em outra sugestão, Oliveira (2006) pondera também que o TCU poderia dar ciência aos tribunais estaduais e municipais do descumprimento da Lei e da IN, de forma que estes, por sua vez, exerceriam a fiscalização correspondente dentro de seus âmbitos de competência.

5.5 Outras dificuldades e sugestões para a eficácia da homepage

Uma das principais dificuldades para implementar melhorias na *homepage*, apontada por Galhano (2006), é a não obtenção de uma ação rápida da unidade do TCU encarregada de desenvolver as soluções informatizadas. Para que se consiga uma alteração ou melhoria na *homepage* é necessário esperar numa grande fila de projetos de informática.

O TCU, hoje, somente está cadastrando os *links* daqueles que enviam os endereços de onde publicam suas contas públicas (GALHANO, 2006). Haveria necessidade de se checar, periodicamente, se os *links* estão funcionando, comunicar aos órgãos os *links* que deixaram de funcionar, solicitar atualização, mas a falta de recursos humanos não permite a realização dessa tarefa (GALHANO, 2006). Existe uma proposta de desenvolvimento de uma varredura automática em todos os *links*, de modo que a *homepage* detectaria se o *link* está funcionando ou não. Todavia, esse projeto ainda não foi atendido pela morosidade já citada na implementação de melhorias (GALHANO, 2006).

A necessidade de maior estrutura para executar a verificação de *links* se mostra mais importante para saber se, de fato, o *link* fornecido leva à informação correspondente e atualizada. Há um cuidado de se verificar isso para cada *link*, mas, hoje em dia, tal trabalho

somente é feito no momento do cadastramento. Existem muitos *links* antigos que não atendem mais a esse requisito (GALHANO, 2006).

Para Galhano (2006), é necessário mudar a filosofia de obtenção de informações e dados para a *homepage*. Uma das melhores vias para a *homepage* Contas Públicas vir a ter informações mais confiáveis e atualizadas é o estabelecimento de convênios com entidades representantes de Municípios e Estados. Um exemplo disso foi a articulação com a Confederação Nacional de Municípios – CNM, de onde surgiram várias sugestões adotadas na IN nº 28/99, por meio da Portaria – TCU nº 275, de 14 de dezembro de 2001, que adicionou o Anexo II à instrução normativa, estabelecendo formato mais adequado para fornecimento de informações por parte dos Municípios.

Uma boa contribuição poderia ser dada caso uma parceria fosse firmada para obter dados do Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios – PROMOEEX¹⁵ (GALHANO, 2006). Este programa busca:

“desenvolver maior integração entre as instituições de controle externo e a sociedade e é o resultado do esforço coletivo dos membros da Associação dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, do Instituto Ruy Barbosa – IRB, do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, do Ministério do Planejamento e Orçamento, da Secretaria do Tesouro Nacional, do Grupo de Trabalho do PROMOEEX – GT e dos representantes dos Tribunais de Contas”.

Outra contribuição pode vir do Projeto Síntese do próprio TCU. Esse projeto tem como objetivo criar um sistema capaz de captar informações de vários órgãos, recuperando dados de outros sistemas já existentes como Siafi, Sidor, Siasg, Sisbacen, Sigplan, dentre outros e então tratá-las a fim de permitir o acesso a todos analistas do TCU. O Síntese seria uma fonte de informações para a *homepage*, uma vez que o projeto possui, hoje, dados sobre

¹⁵ InfoPromoex, edição especial, junho 2004. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/-arquivos_down/pnage/InfoPromoexscreen1.pdf, acesso em: 28 ago. 2006.

execução orçamentária e balanços da União. No futuro, poderia ser elaborada uma forma de se fazer consultas nele a partir da *homepage* (GALHANO, 2006).

As informações obtidas devem ser tratadas antes de serem disponibilizadas à sociedade na *homepage*, de modo que sejam mais facilmente entendidas. Para Galhano (2006) é necessário que estudos científicos sejam desenvolvidos para adequar as diversas informações em linguagem contábil para uma linguagem de fácil entendimento do cidadão, como já existe o esforço do Portal da Transparência da CGU em implementar uma “linguagem cidadã”.

Entendendo que a Instrução Normativa nº 28/99 não é eficiente, o Deputado Haully efetuou vários contatos com o TCU, propondo alterações, para que a Lei nº 9.755/98 se torne mais eficaz, porém sem sucesso. A falta de disponibilização de dados pelos entes da federação e a falta de exigência por parte do TCU são determinantes para o insucesso no cumprimento da Lei (TEIXEIRA, 2006).

Uma via apontada por Teixeira (2006) seria uma cooperação com o Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, em cujas competências está a de promover a gestão do Sistema Nacional Integrado de Informações Econômico-Fiscais – SINIEF e outra seria a cooperação com as associações de prefeitos municipais.

Em outra medida, poderia o TCU desenvolver um programa amigável e compatível, que definisse quais são as informações relevantes a serem fornecidas pelos Estados e Municípios (TEIXEIRA, 2006).

6 ESTUDO COMPARATIVO ENTRE OS SITES DE TRANSPARÊNCIA

Nos dias atuais a divulgação de informações orçamentárias, financeiras e contábeis governamentais em nível internacional é uma realidade crescente, como resultado dos avanços em prol de maior transparência das ações de governo. O estudo comparativo neste capítulo dedica-se a enfatizar as iniciativas semelhantes à proposta trazida pela Lei nº 9.755/98, ou seja, a divulgação na *Internet* das contas públicas dos entes da federação.

Sob esse prisma, a pesquisa de transparência em outros países mostra iniciativas isoladas, que não proporcionam um acesso integrado e organizado em um só *site*, como é um dos objetivos da *homepage* Contas Públicas. Alguns exemplos são as boas publicações das contas públicas dos governos das cidades de Toronto¹⁶ e Brunswick¹⁷, no Canadá.

Os exemplos mais comuns são de acompanhamento de orçamentos, como o *site Office of Federal Financial Management*¹⁸ da Casa Branca (Governo dos EUA), sendo que existem associações dedicadas a seu exame e acompanhamento, como é o *The International Budget Project*¹⁹, do qual o Brasil e outros poucos países participam, mas aonde constam dados desatualizados como a LDO e a LOA apenas de 2004.

Cingapura é “freqüentemente citada como um exemplo de excelência”, dado que “a corrupção pública praticamente inexistente” (OLIVEIRA, 2001). Em seus modernos *sites*, o governo daquela república mostra o orçamento²⁰ e a execução orçamentária, porém somente relativo ao governo central.

¹⁶ http://www.toronto.ca/finance/financial_reports.htm. Acesso em: 30 set. 2006.

¹⁷ <http://www.gnb.ca/0087/PubAcct/index-e.asp>. Acesso em: 30 set. 2006.

¹⁸ <http://www.whitehouse.gov/omb/financial/index.html>. Acesso em: 29 set. 2006.

¹⁹ <http://www.internationalbudget.org/openbudgets/index.htm>. Acesso em: 30 set. 2006.

²⁰ http://www.mof.gov.sg/budget_2006/expenditure_estimates/toc.html. Acesso em: 29 set. 2006.

Outra organização, a *Transparency International*, por sua vez, ocupa-se principalmente de divulgar notícias de corrupção em qualquer país. Também luta pelo direito de acesso a dados públicos, mas não divulga iniciativas tais como a idealizada pela legislação brasileira que estamos estudando.

No Brasil, a sociedade vem procurando maior participação, assim como, tem crescente interesse no controle dos gastos da Administração Pública. Em face desse novo quadro de controle social, não só a própria Administração Pública, como outros setores da sociedade, têm disponibilizado ferramentas que visam a fortalecer o controle social. Vários são os *sites* que procuram fornecer dados sobre os gastos públicos de modo que o cidadão comum possa exercer seu direito/dever de controlar a maneira como são aplicados os recursos transferidos ao Estado na forma de impostos.

Este capítulo descreve e analisa alguns *sites* existentes, bem como, seus pontos fortes e fracos.

6.1 O site Transparência Brasil

A Transparência Brasil é uma organização independente, fundada em abril de 2000 por um grupo de indivíduos e organizações não-governamentais que procuram combater a corrupção. É associada à *Transparency International* (TI).

Conforme consta do *site* da Transparência Brasil²¹, a necessidade de uma organização como ela pode ser bem compreendida pelas características do país.

Com uma população de quase 200 milhões de pessoas, o Brasil é o maior país da América Latina e um dos maiores do mundo. O país atravessou mudanças econômicas profundas, que envolveram um extenso programa de privatizações e uma retirada gradual do Estado das atividades econômicas. Seu PIB corresponde à metade de toda a América Latina e o Caribe, excetuando o México. Contudo, sua grande população o coloca em posição pouco privilegiada no que tange o PIB per capita. O índice de Gini do país é dos piores do mundo; os 20% situados no topo da

²¹ <http://www.transparencia.org.br/index.html>, acesso em: 14 set. 2006.

pirâmide de renda são responsáveis por mais de 60% do consumo total, ao passo que os 20% inferiores consomem apenas 2,5%.

Embora, sob o ponto de vista institucional, o Brasil tenha eleições livres, um Congresso e um Judiciário independentes e todas as demais garantias constitucionais típicas das democracias representativas, as práticas do mundo real nem sempre refletem o arcabouço formal.

As regras eleitorais se encontram na pauta de preocupações, em especial no que diz respeito ao financiamento de campanhas. A transparência dos atos das três esferas do Estado é pequena, o que em grande parte se deve a padrões de comportamento arraigados e, em menor medida, a falta de coordenação entre os interessados em mudar a situação.

Outro fator importante é a estrutura do Estado. O sistema federativo brasileiro impõe certas legislações aos demais níveis, mas a autonomia de estados e de municípios (ineditamente no mundo, os municípios brasileiros são entes federados) confere a estes grande independência na formulação de regulamentos e na adoção de práticas administrativas. Isso leva à ineficiência dos controles locais.

As disparidades brasileiras nos terrenos social e econômico refletem-se diretamente nos instrumentos disponíveis para o combate à corrupção. Uma imprensa moderna se faz presente nas principais cidades, mas não se distribui uniformemente entre as diversas regiões do país. A lei vale pouco e é na prática inacessível para a grande maioria da população. O grau de transparência é baixo, um problema que afeta não apenas o Executivo como também o Legislativo, o Judiciário e o Ministério Público. Em alguns círculos empresariais, o poder de corromper é encarado como vantagem competitiva.

A Transparência Brasil tem como objetivo, conforme consta em seu estatuto²², ajudar as organizações civis e os governos de todos os níveis a desenvolver metodologias e atitudes voltadas ao combate à corrupção. Segundo a instituição, a tarefa de combater a corrupção no Brasil não pode perder de vista o tamanho da economia brasileira, a existência de 26 estados (e mais o Distrito Federal) e cerca de 5650 municípios, 200 deles de grandes dimensões populacionais, e as enormes disparidades regionais do país.

Visando cumprir esse objetivo a Transparência Brasil prioriza as seguintes áreas de atuação:

- realização de levantamentos empíricos sobre a incidência do problema da corrupção em diferentes esferas. São exemplos a corrupção eleitoral, a perspectiva do setor privado, diagnósticos municipais e outros.

²² <http://www.transparencia.org.br/index.html>. Acesso em: 14 set. 2006.

- criação de instrumentos de Internet para propiciar o monitoramento do fenômeno da corrupção. Para isso, o *site* disponibiliza diversas ferramentas: ÀS CLARAS – banco de dados com informações e análises sobre o financiamento eleitoral; DEU NO JORNAL – banco de dados com o noticiário sobre corrupção e controle publicado em 63 jornais e revistas de todo o país, atualizado diariamente; ASSISTENTE INTERATIVO DE LICITAÇÕES – aplicativo que permite comparar um edital de licitação com aquilo que é exigido nas leis, de forma a identificar desvios; DESEMPENHO EM LICITAÇÕES NOS MUNICÍPIOS DE SANTA CATARINA – análise das aquisições realizadas por todos os 293 municípios de Santa Catarina desde 1997.
- condução de programas de combate à corrupção em parceria com entes públicos.
- representantes da Transparência Brasil intervêm nos acontecimentos relevantes envolvendo corrupção e que afetam o país.
- publicação de artigos referentes a temas correlatos com a corrupção.

Importante ressaltar que o *site* da Transparência Brasil também disponibiliza diversos indicadores e estudos sobre a corrupção no país. É possível, por exemplo, ter acesso à:

- mapa do financiamento político nas eleições municipais brasileiras de 2004;
- dados sobre a compra de votos nas eleições de 2004;
- estudo sobre o setor privado e a corrupção em 2003;
- estudo sobre a corrupção no município de São Paulo;
- levantamento sobre a compra de votos nas eleições de 2002;

Outro recurso interessante oferecido pelo *site* é a disponibilização da tradução de alguns destes estudos e indicadores para o inglês, o que possibilita um público maior e conseqüente maior exposição da situação da corrupção no país.

O *site* disponibiliza um enorme número de informações sobre a corrupção no país, contribuindo, assim, para o controle social.

Um ponto fraco encontrado no *site* foi a inexistência de mecanismos de busca. Um mecanismo de busca, além de possibilitar ao usuário o rápido acesso às informações que ele deseja, também faz com que o usuário volte a utilizar o *site*.

6.2 O Portal da Transparência

O “Portal da Transparência”²³ é um *site* criado pela Controladoria-Geral da União e procura permitir ao cidadão acompanhar a execução orçamentária dos programas e ações de governo em âmbito federal. O objetivo é transformar o cidadão em fiscal da correta aplicação dos recursos públicos, sobretudo no que diz respeito às ações destinadas à comunidade em que vive.

O *site* disponibiliza dados de todos os recursos federais transferidos a Estados e municípios, diretamente aos cidadãos e também os gastos realizados pelo governo federal em compras ou contratação de obras e serviços (anos 2004, 2005 e 2006).

O *site* teve sua regulamentação definida a partir da edição do Decreto n.º 5.482/2005 que dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores – Internet.

Em seus artigos 1º e 2º, o Decreto estabelece que:

Art. 1º O Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, sítio eletrônico à disposição na Rede Mundial de Computadores - Internet, tem por finalidade veicular

²³ www.portaltransparencia.gov.br. Acesso em: 15 set. 2006.

dados e informações detalhados sobre a execução orçamentária e financeira da União, compreendendo, entre outros, os seguintes procedimentos:

I - gastos efetuados por órgãos e entidades da administração pública federal;

II - repasses de recursos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios;

III - operações de descentralização de recursos orçamentários em favor de pessoas naturais ou de organizações não-governamentais de qualquer natureza; e

IV - operações de crédito realizadas por instituições financeiras oficiais de fomento.

§ 1º A Controladoria-Geral da União, como órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, fica incumbida da gestão do Portal da Transparência.

§ 2º Os órgãos e entidades da administração pública federal deverão fornecer à Controladoria-Geral da União, até o décimo quinto dia do mês subsequente ao da execução orçamentária, os dados necessários para a plena consecução dos objetivos do Portal da Transparência.

Art. 2º Os órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, deverão manter em seus respectivos sítios eletrônicos, na Rede Mundial de Computadores - Internet, página denominada Transparência Pública, para divulgação, de dados e informações relativas à sua execução orçamentária e financeira, compreendendo, entre outras, matérias relativas a licitações, contratos e convênios.

Parágrafo único. A Controladoria-Geral da União e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão disciplinarão, mediante portaria interministerial, publicada no prazo de sessenta dias a contar da edição deste Decreto, o conteúdo mínimo que deverá constar de cada página, bem como estabelecerá o cronograma de execução das ações de divulgação, consideradas as peculiaridades de cada órgão ou entidade.

A pagina inicial do “Portal da Transparência” contém, basicamente, alguns informativos e botões que dão acesso, respectivamente, à consulta de transferência de recursos e consulta de aplicações diretas.

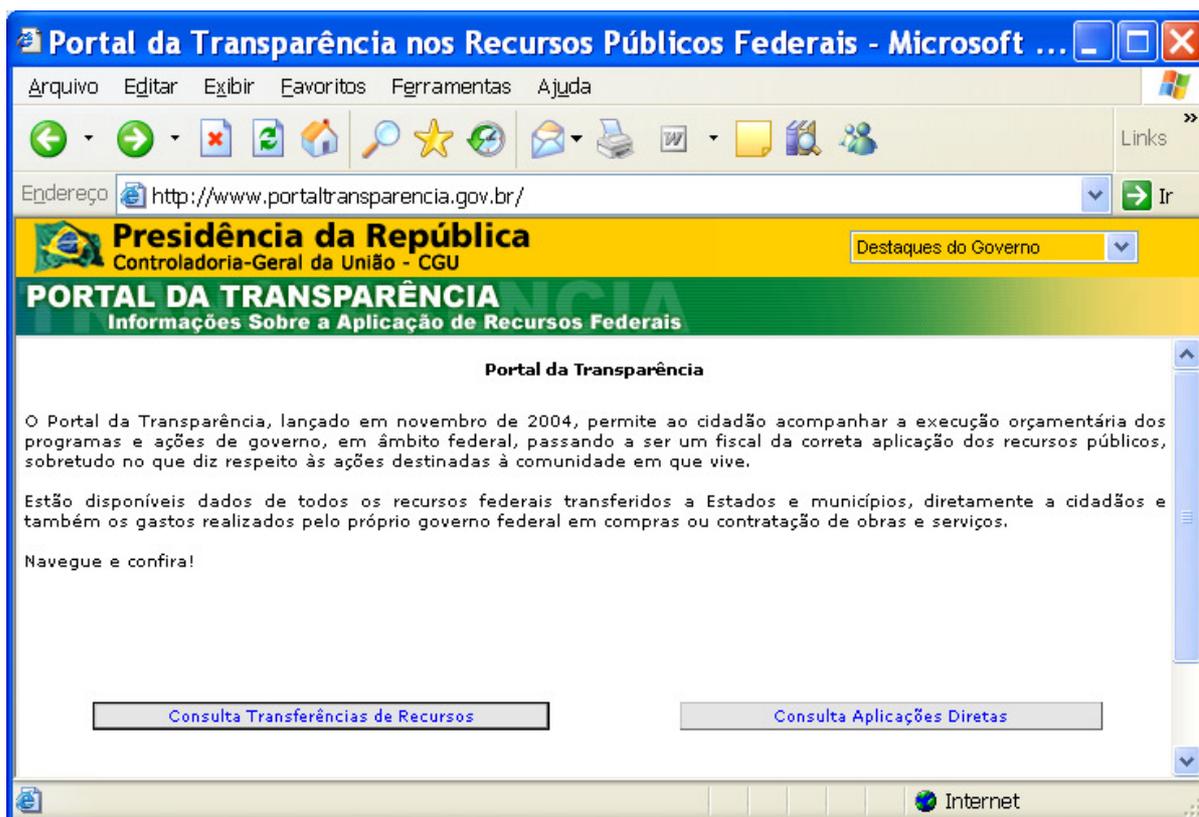


Figura 12 - Tela inicial do Portal da Transparência

A “Consulta Transferências de Recursos” disponibiliza informações sobre os valores de repasses de recursos federais destinados aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Além dessas, também são disponibilizadas as informações acerca das Descentralizações Diretas ao Cidadão.

A “Consulta Aplicações Diretas” apresenta informações referentes aos gastos efetuados diretamente pelo Governo Federal, a exemplo das compras governamentais e da contratação de obras públicas e de prestadores de serviço. Permite consultas por tipo de despesa (por elemento), despesa por órgão (órgão executor) e cartões de pagamento do governo federal.

6.2.1 Análise do site

Uma das possíveis limitações do *site* “Portal da Transparência” é sua vinculação com o Executivo Federal. O cidadão pode ser levado a crer na possibilidade de interferência do Governo Federal nas informações, gerando assim, dúvida quanto à transparência e veracidade dos dados.

O *site* não fornece explicações sobre termos técnicos tais como elemento de despesa, órgão executor e outros, necessárias ao correto entendimento das informações.

Nas consultas de aplicações diretas não é possível efetuar pesquisas. O *site* só fornece relatórios já formatados e sem possibilidade de criação de consultar personalizadas, dificultando assim, a localização das informações desejadas. Isso faz com que o cidadão tenha que acessar vários *links* até encontrar a informação que deseja.

6.3 O site Contas Abertas

Conforme divulga o próprio *site*²⁴, “Contas Abertas” é uma entidade da sociedade civil, sem fins lucrativos, que reúne pessoas físicas e jurídicas, lideranças sociais, empresários, estudantes, jornalistas, bem como quaisquer interessados em conhecer e contribuir para o aprimoramento do dispêndio público, notadamente quanto à qualidade, à prioridade e à legalidade.

Essa organização não governamental tem como missão oferecer permanentemente subsídio para o desenvolvimento, aprimoramento, fiscalização, acompanhamento e divulgação das execuções orçamentária, financeira e contábil da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de forma a assegurar o uso ético e transparente dos recursos públicos, preservando-se e difundindo-se os princípios da publicidade, eficiência, moralidade, impessoalidade e legalidade, previstos no artigo 37 da Constituição Federal.

Seus objetivos são:

- tornar disponível para a sociedade as execuções orçamentárias, financeira e contábil da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- estimular o aprimoramento da qualidade, da prioridade e da legalidade do dispêndio público;
- estimular a participação do cidadão na elaboração e no acompanhamento do Orçamento Geral da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- estimular a fiscalização das contas públicas; e

²⁴ <http://contasabertas.uol.com.br>, acesso em: 25 set. 2006.

- estimular a cidadania participativa, especialmente a relação entre o governo e a sociedade, com vistas ao acompanhamento da arrecadação e das despesas públicas.

Como visto, o *site* é uma proposta visando à implementação de instrumento que possibilite, ao cidadão comum, o acesso às informações da execução orçamentária. Com isto, busca estimular a participação do cidadão na fiscalização e controle das contas públicas.

6.3.1 Estrutura do site

A página inicial do *site* é dividida em três áreas principais.



Figura 13 - Tela inicial do site Contas Abertas

A parte superior da primeira página contém um menu que dá acesso às páginas sobre orçamento, de notícias, Institucional, *Links*, Perguntas Frequentes e Mídia conforme descrito abaixo.

Do lado esquerdo encontram-se os *links* que possibilitam as consultas orçamentárias da União, do Distrito Federal e do Rio de Janeiro. Logo abaixo existe um quadro informativo sobre assuntos correlatos aos gastos públicos, intitulado “Você sabia?”.

O centro da página mostra as notícias mais recentes sobre os gastos da Administração Pública veiculadas na imprensa. Basta clicar sobre a notícia que uma nova página contendo o inteiro teor da matéria aparece.

O lado direito contém dois quadros: um para informativos do *site* e outro contendo os *links* para as organizações que colaboram com a ONG “Contas Abertas”.

6.3.1.1 Serviços oferecidos

Pesquisas no orçamento

O *site* disponibiliza os relatórios sobre o orçamento da União dos anos de 2005 e 2006. As informações podem ser vistas por meio de Relatórios Prontos, Relatórios a Formatar e Emendas Parlamentares.

Os Relatórios Prontos contêm informações sobre: Dotação Autorizada (orçamento aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente da República acrescido ou subtraído por eventuais créditos adicionais e/ou remanejamentos), Valor Empenhado (verba já compromissada, ou registrada no orçamento ainda não paga) e Valor Pago (desembolso já efetuado). Esses relatórios contêm todos os dispêndios da União (os Três Poderes, exceto as Empresas Estatais).

Essas informações podem ser classificadas segundo os seguintes critérios:

- por Órgãos nos Três Poderes (Câmara dos Deputados, Presidência da República, Supremo Tribunal Federal, etc.);
- por Grupo de Natureza da Despesa - GND (Pessoal, Investimentos, Outras Despesas Correntes, etc.);
- por Elemento de Despesa (Diárias, Passagens, Salários, etc.);
- por Função (Legislativa, Judiciária, Defesa Nacional, Agricultura, Transportes, etc.); e
- por Programa (Primeiro Emprego, Rede Solidária de Restaurantes Populares, etc.).

Importante ressaltar que ao se posicionar o cursor sobre algum item do critério de pesquisa utilizado, é exibida uma caixa de texto contendo a explicação do que é o item conforme pode ser visto na figura abaixo.

Grupo Natureza da Despesa	Dotação Autorizada	Empenhado	Pago	% Pago/Autorizado
1 - Pessoal e Encargos Sociais	101.642.417,177	94.829.624,846	94.010.876,048	92,49
2 - Juros e Encargos da Dívida	110.837.962,684	89.855.696,821	88.862.762,301	80,17
3 - Outras Despesas Correntes	340.928.571,249	335.473.974,228	318.488.346,518	93,42
4 - Investimentos	11	17.445.562,190	5.974.329,222	25,51
5 - Investições Financeiras	40	22.142.121,412	18.891.845,944	54,78
6 - Amortização	37	549.160.208,426	547.902.952,106	54,57
9 - Reserva de Contingência	95	0	0	0,00
TOTAL	1.634.228.297,193	1.108.907.187,924	1.074.131.112,139	65,73

Figura 14 - Tela, do site Contas Abertas, de pesquisa da execução orçamentária por GND

Os Relatórios a Formatar possibilitam pesquisas mais complexas.

Figura 15 - Tela, do site Contas Abertas, de pesquisa a formatar

As pesquisas podem ser por: órgão (do governo federal); função (administração, agricultura, assistência social, etc.); subfunção (planejamento e orçamento, administração financeira, etc.); programa, ação, subtítulo, elemento de despesa (auxílios, diárias, obras e instalações, etc.); região/UF fonte (recursos ordinários, transferências, operações de crédito, etc.); GND (pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, investimentos, etc.); setor (poderes do estado e representação, justiça e defesa, saúde, etc); modalidade de aplicação (transferências a estados, transferências a municípios, aplicações diretas, etc.) e esfera (orçamento fiscal, orçamento da seguridade social ou orçamento de investimento das empresas). Após a escolha dos critérios de pesquisa é necessário informar como serão ordenadas as informações (elemento, fonte, função, GND, etc.).

Os relatórios sobre Emendas Parlamentares fornecem informações sobre a destinação dos recursos das emendas apresentadas por parlamentares. A pesquisa pode ser feita por órgão, função, programa, ação, subtítulo, região/UF, autor, partido ou categoria. O resultado é um relatório que pode ser ordenado de diversas maneiras (autor/emenda/UO, UF/autor, localidade/autor, órgão/autor ou UF/localidade) e contém informações como emenda, autor, partido/UF, função, programa e ação, saldo da emenda, dotação inicial, créditos adicionais/remanejamentos, dotação autorizada, valor empenhado, valor liquidado, valor pago de percentual do valor pago/autorizado.

Além das informações sobre a execução orçamentária da Administração Pública Federal, o *site* “Contas Abertas” ainda fornece informações sobre os orçamentos do Distrito Federal (dados de 2005 e 2006) e do estado do Rio de Janeiro (2006). As opções de pesquisa são similares ao do orçamento público federal, excetuando-se os relatórios sobre as emendas parlamentares.

NOTÍCIAS

Neste *link* é possível ter acesso às notícias recentes veiculadas nos grandes meios de comunicação sobre execução orçamentária, transparência da Administração Pública e corrupção. Importante observar que a abrangência dessas notícias é muito grande e vai desde simples notas de corrupção em determinado município até notícias sobre o governo federal.

No dia 22/09/2006, por exemplo, podia-se ter acesso às matérias publicadas relativas à denúncia da compra de dossiê para incriminar os candidatos do PSDB à Presidência da República e ao Governo de São Paulo.

Um recurso de grande valia é a possibilidade de se pesquisar nessas matérias por palavras-chaves.

INSTITUCIONAL

Descreve o que é o “Contas Abertas”, qual sua missão, seu objetivo, bem como dá acesso ao seu Estatuto e formas de entrar em contato com a ONG Contas Abertas.

LINKS

Enumera *links* para os principais *sites* correlatos ao orçamento e ao controle da Administração Pública tais como: STN, Portal da Transparência, Câmara dos Deputados, CGU, TCU, TCDF, IBGE, Transparência Brasil e Banco Central.

FAQ

Neste item o *site* responde a várias perguntas pertinentes à matéria orçamentária. Esta abordagem permite que o usuário tenha fácil acesso a informações importantes tais como:

- O que é o Orçamento?
- Quais leis e princípios regem esta elaboração?
- Como é elaborado o Orçamento?
- Quais os prazos do processo orçamentário?
- Quem controla o Orçamento?
- O que é a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)?
- O que é o Plano Plurianual (PPA)?
- O Orçamento da União contempla obras em Estados e Municípios?
- O que é o SIAFI?
- O SIAFI possui dados de Estados e Municípios?
- O que incluem os gastos da "UNIÃO", disponíveis no SIAFI?
- O que é “Contingenciamento”?
- A Lei de Responsabilidade Fiscal está relacionada com o Orçamento?

MÍDIA

Aqui é possível ter acesso a várias matérias onde o *site* Contas Abertas foi citado. Interessante observar que ao se clicar no *link* da matéria, esta é exibida em sua totalidade e ainda existe a possibilidade de se enviar a matéria por e-mail para outra pessoa ou imprimi-la.

Também é possível realizar pesquisas nessas matérias por palavras-chave.

6.3.2 Análise do site

Uma diferença marcante de procedimento do “Contas Abertas” é que as informações são “carregadas” de outros sistemas para ele, e não “prestadas” pelos entes, e sobre elas pesquisas são feitas por profissionais da área contábil e econômica. Deste modo, o *site* se tornou uma excelente ferramenta que fornece ao cidadão comum um grande número de informações necessárias ao exercício do controle social.

A estratégia de hospedagem no UOL, provedor de grande acesso na *Internet*, garante uma maior visibilidade ao *site*. Isto possibilita um maior alcance na população, fortalecendo, assim, o controle social (CARVALHO, 2006).

As notícias sobre corrupção e execução orçamentária publicadas no *site* são um forte atrativo aos usuários. A oferta não só de serviços de pesquisa sobre a execução orçamentária, mas também de informações de interesse geral faz com que o *site* se torne não só uma fonte de pesquisas específicas sobre orçamento mas também sobre a vida pública nacional (CARVALHO, 2006).

O *site* também procura ser não só informativo como também educativo. Tanto as caixas de texto explicativas como o item FAQ dão informações importantes e necessárias para que o cidadão comum passe a ter uma noção básica sobre os termos utilizados na execução orçamentária.

Outro diferencial do *site*, no que diz respeito ao fomento do controle social, é a grande flexibilidade nas pesquisas, além de relatórios já prontos e de fácil consulta. É possível realizar praticamente qualquer pesquisa sobre a execução orçamentária federal, do Distrito Federal e do Rio de Janeiro. Espera-se que, com o tempo, mais entes federados forneçam os dados sobre seus orçamentos, aumentando assim, o alcance do controle social.

Um ponto fraco do “Contas Abertas” é que a alimentação de seus dados depende da colaboração de parlamentares do Congresso Nacional, da Câmara Legislativa do Distrito Federal e da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro associados à ONG Contas Abertas, uma vez que o acesso ao Siafi e demais sistemas de controle de contas dependem de senha (CARVALHO, 2006).

Devido a essa dependência, o “Contas Abertas” apresenta informações somente da União, Distrito Federal e Estado do Rio de Janeiro. Espera-se que a colaboração que a ONG possa receber vá gradativamente ampliando o leque de entes da federação presentes no *site* (CARVALHO, 2006).

7 CONCLUSÃO

Como resultado da presente investigação, foram identificados fatos que restringem a contribuição da *homepage* Contas Públicas para o controle social e foram apontadas sugestões de melhorias, tanto por meio das análises efetuadas, quanto pelos entrevistados, que são pessoas diretamente envolvidas no objeto de pesquisa. As seções seguintes procuram resumir esses fatos e sugestões.

7.1 Fatos restritivos

Em 1999, a *homepage* Contas Públicas foi criada pelo Tribunal de Contas da União, em obediência aos comandos da Lei nº 9.755/98 e da subsequente Instrução Normativa-TCU nº 28/99, com o objetivo de fornecer transparência, via *Internet*, às contas de todos os gestores públicos das três esferas de governo no Brasil. Entretanto, já nos anos seguintes, quando os entes da federação entenderam que nem a Lei, nem a IN trouxeram sanções previstas para o descumprimento de seus objetivos, a *homepage* foi rapidamente esquecida. Esse fato é evidenciado pelas pesquisas efetuadas, que demonstram o baixo número de entes federados que possuem *links* divulgados na *homepage* e pela desatualização encontrada na maioria daqueles que fornecem os endereços de suas páginas de contas públicas na Internet.

Uma contestação feita ao TCU, sobre o não cumprimento da Lei e da IN pelos poderes do Estado do Amazonas, foi respondida com a falta de competência do TCU em exigir tal cumprimento por se tratarem de órgãos cujos recursos estão fora de seu alcance de fiscalização previsto constitucionalmente.

A falta de sanções é tida como o principal fator para o insucesso atual da *homepage* (Teixeira, 2006). Embora tenha havido várias tentativas por parte do Deputado Federal Luiz Carlos Jorge Hauly para que o TCU implementasse sanções, não existe na atualidade nem por

parte daquela máxima Corte de Contas, nem em projeto de lei, qualquer previsão para instituição de penalidades pelo não cumprimento da Lei ou da IN.

A criação do Anexo II da IN nº 28/99 procurou adequar a exigência das informações para os municípios, segundo entendimentos feitos com a Confederação Nacional dos Municípios, mas ainda há muitos entes municipais com dificuldades para manter um *site* na *Internet*. É fato que a Lei não deu tratamento diferenciado para qualquer um, não contemplando as dificuldades financeiras e operacionais de muitos municípios, que os impede de cumpri-la.

Internamente, o próprio TCU não organizou uma estrutura para a manutenção da *homepage*, avaliando inicialmente que tal trabalho não seria muito volumoso, pois o prazo dado na IN para que todos os entes federados se adequassem a seus comandos foi de praticamente dois meses. Além de solicitar, receber e cadastrar informações dos entes federados, a tarefa de checar se o link fornecido efetivamente leva às informações desejadas e de que continua funcionando ao longo dos anos revelou-se muito trabalhosa. Além disso, a implementação de melhorias tecnológicas na *homepage* seguem um lento processo interno no TCU.

De acordo com Galhano (2006) a tarefa de manter a *homepage* foi atribuída à Secretaria de Macroavaliação de Governo, subunidade do TCU, sem que uma estrutura de equipamentos e de pessoal tivesse sido fornecida. O resultado tem sido a sobrecarga de trabalho nessa subunidade e a lentidão nas atualizações, o que não é comportado pela rapidez das mudanças que os vários órgãos, instituições, estados, municípios dentre tantos outros produzem em resposta às necessidades impostas pelo próprio ritmo de evolução da *Internet*.

Pesa sobre a Lei em si, por ser ordinária e federal, uma argüição de inconstitucionalidade, ainda não julgada, proposta ao Supremo Tribunal Federal, em 2000,

pelo então governador do Estado da Paraíba, alegando que esta não poderia atingir estados e municípios e que estes não estão obrigados a apresentar suas contas ao TCU, cuja jurisdição não os alcança.

A forma em que o TCU vem atuando não incentiva os entes a divulgarem suas informações na *homepage*, o que descumprir o pressuposto de “acesso organizado” do art.1º da IN nº 28/99. A ausência na *homepage* de órgão que já mantenha a publicação em seu próprio *site* constitui-se em uma dificuldade para a sociedade encontrar, em cada portal, as informações desejadas sobre as contas públicas – além de estas estarem defasadas em muitos casos como foi demonstrado. Adicionalmente, a falta da uniformização da apresentação das contas públicas, prevista no art. 3º, e da verificação do funcionamento de *links* e fiscalização, previstas nos arts. 7º e 8º, todos da IN nº 28/99, não favorecem a presença de um maior número de entes federados na *homepage*.

7.2 Sugestões de melhorias

A Decisão nº 815/2000 do TCU revelou uma importante atividade desse órgão independente: “... quando o TCU executa as atribuições da Lei nº 9.755/98, não fiscaliza, não julga e não condena, apenas presta serviço.”.

De forma convergente, Teixeira (2006) afirma já existir suficiente entendimento para que o STF não venha a julgar a Lei inconstitucional, como pretende a proposição levantada em 2000 pelo Governo da Paraíba. O fato é reforçado tanto pela edição posterior da Lei de Responsabilidade Fiscal, com dispositivos muito próximos ao da Lei, quanto pelo parecer da Consultoria Jurídica do TCU, na Decisão nº 1200/2002, onde fica demonstrado, amplamente, que uma lei com características de norma geral pode obrigar todos os entes das três esferas da Federação, citando, ainda, o exemplo concreto da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000.

Ante a falta de sanções para o descumprimento da Lei nº 9.755/98 e da IN nº 28/99, Oliveira (2006) é de opinião que o artigo 5º da Lei nº 10.028/2000 pode servir de base para a elaboração de punições e que o TCU poderia comunicar aos tribunais de contas estaduais e municipais sobre o descumprimento citado, de modo que estes, por sua vez, possam agir dentro de suas esferas de competência.

A presente pesquisa revelou também, que, não obstante os diversos obstáculos ao cumprimento da Lei e da IN, encontram-se *sites* com as informações desejadas. Pelo exemplo da Prefeitura Municipal de Itabela/BA, ficou comprovado que mesmo um pequeno município (receita de R\$ 16 milhões em 2005) pode divulgar adequadamente suas contas públicas.

Galhano (2006) acredita que o sucesso virá com a cooperação, com a colaboração dos entes, à medida em que eles vejam mais e mais órgãos divulgando suas contas públicas na *homepage*. Galhano (2006) defende que o sucesso da transparência das contas públicas passa por iniciativas de convênios, parcerias e colaboração com instituições que congreguem e/ou representem municípios, estados, empresas públicas, órgãos dos poderes judiciário e legislativo, dentre outros.

Para criar uma estrutura de manutenção da *homepage*, em termos de equipamentos, instalações e pessoal, é entendimento de Teixeira (2006) que a simples existência da Lei que obriga o TCU ao seu cumprimento constitui-se em pressuposto legítimo para que este inclua previsões de projetos, atividades e recursos específicos na elaboração de seus orçamentos.

Na atualidade, em razão da rápida evolução de tecnologias e de conceitos relativos à divulgação de informações nesta via global em que se constitui a *Internet*, o termo utilizado pela Lei nº 9.755/98, “*homepage*”, se tornou um nome que indica apenas a página inicial do que hoje entendemos como “portal”. Segundo Teixeira (2006), a idéia original da Lei seria um *site* onde a sociedade pudesse consultar as contas públicas do gestor de sua cidade e

“formatar” consultas que achasse interessante para o exercício do controle social. Assim, o que se pretendia desde o início era, na verdade, um “portal de contas públicas”, onde seria possível obter informações e serviços, dentro de uma linguagem de fácil entendimento, diferente da linguagem empregada para contadores e analistas de economia.

Fica evidenciado que, além de uma estrutura de suporte, é preciso uma mudança completa na filosofia para que a *homepage* seja efetivamente instrumento garantidor de transparência para os atos da administração pública. Segundo Galhano (2006), é preciso um portal que busque informações em vários outros sistemas, que trate essas informações e as disponibilize, dentro de uma uniformização, para a sociedade não só consultar relatórios pré-elaborados como também criar consultas de seu interesse. Galhano (2006) afirma, também, que são necessários estudos científicos visando criar uma linguagem de fácil compreensão pela sociedade sobre as contas públicas.

Para Teixeira (2006), uma via é a cooperação com CONFAZ, e outra é o TCU elaborar um portal amigável, que facilite aos entes a implantação de suas informações e que permita, aos que o consultam, fazer pesquisas livres, combinando as informações que desejarem.

A partir do estudo comparativo com outros *sites* correlatos e a troca de experiências e informações entre *sites* ligados ao Controle Social e o TCU, algumas idéias de melhoria à *homepage* Contas Públicas podem ser sugeridas, como a divulgação permanente de notícias e novidades, a criação de páginas com informação aos cidadãos comuns sobre termos orçamentários, bem como sobre o próprio processo de execução da despesa pública, dentre várias outras. Em outras palavras, criar atrativos e disseminar o conhecimento técnico necessário ao controle social.

8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILLAR, Fernando H. **Controle social de serviços públicos**. São Paulo, 1999.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16 ed., rev. e atual, por Dejalma de Campos. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 30 jul. 2006.

_____. Decreto n.º 5.482/2005. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores – Internet. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm>. Acesso em: 10 set. 2006.

_____. Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 3 ago. 2006.

_____. Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 3 ago. 2006.

_____. Lei n.º 9.452, de 20 de março de 1997. Determina que as Câmaras Municipais sejam obrigatoriamente notificadas da liberação de recursos federais para os respectivos Municípios e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9452.htm>. Acesso em: 5 ago. 2006.

_____. Lei n.º 9.755, de 16 de dezembro de 1998. 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. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9755.htm>. Acesso em 9 jul. 2006.

_____. Lei n.º 10.028, de 19 de outubro de 2000. Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10028.htm>. Acesso em: 5 ago. 2006.

_____. Lei n.º 10.336, de 19 de dezembro de 2001. Institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide), e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10336.htm>. Acesso em: 5 ago. 2006.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. *Lei de Responsabilidade Fiscal*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 3 ago. 2006.

_____. Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989. Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp62.htm>. Acesso em: 5 ago. 2006.

BRITTO, Maísa F. G. Kalatzis; SILVA FILHO, Milton Gomes da; FARIAS, Maria Aparecida Gonçalves. **Controle externo e controle social da administração pública. Uma análise das oportunidades de interação**, Aracajú, 2004. 62p. Dissertação (Pós-graduação em Gestão Pública, Fundação Getúlio Vargas).

BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. **Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

CAMPELO, Valmir. **Controle social da gestão pública**. *Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará*, Ceará, n.º 16, 2004, p. 119-123.

CARVALHO, Augusto Silveira de. Brasília, 24 ago. 2006. Entrevista concedida a Cyro de Castilho Ribeiro e Ernani Avelar Borborema.

COELHO, José Nacip. **Controle da administração pública**. Disponível em: <http://www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001890.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

GALHANO, Francisco Carlos Novaes. Brasília, 22 ago. 2006. Entrevista concedida a Cyro de Castilho Ribeiro e Ernani Avelar Borborema.

GIACOMONI, James. **Orçamento público – 13ª ed. ampliada, revisada e atualizada**. São Paulo: Atlas, 2005.

HOLANDA, Aurélio Buarque de. **O dicionário da língua portuguesa Século XXI**. Edição Eletrônica. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004. 1 CDROM.

MATIAS PEREIRA, José. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 2. ed., rev. e atual. São Paulo : Atlas, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MENCIO, Mariana; LOTTA, Gabriela; PAULICS, Veronika. **Realizar audiências públicas no município**. Boletim Dicas: idéias para a ação municipal – Instituto Pólis, nº 229/2005. Disponível em: <http://www.polis.org.br/download/arquivo_boletim_229.pdf>. Acesso em: 02 set. 2006.

MENDES, Denise. Brasília, 2006. **Entrevista concedida à Auditor - União dos Auditores Federais de Controle Externo**. Disponível em: <<http://www.auditar.org.br>>. Acesso em: 18 jul. 2006.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **InfoPromoex, edição especial, junho 2004**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/pnage/InfoPromoexscreen-1.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2006.

OLIVEIRA, Arildo da Silva, **Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública**, in Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Monografias Vencedoras: Perspectivas para o Controle social e a Transparência da Administração Pública, Brasília, TCU, 2002, pp. 143-210.

OLIVEIRA, Maria Aparecida Guedes. Brasília, 7 ago. 2006. Entrevista concedida a Cyro de Castilho Ribeiro e Ernani Avelar Borborema.

SIRAQUE, Vanderley. **Controle social da função administrativa do estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2005.

TEIXEIRA, Adailton da Rocha. Brasília, 13 set. 2006. Entrevista concedida a Cyro de Castilho Ribeiro e Ernani Avelar Borborema.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Decisão nº 815, de 27 de setembro de 2000 – Plenário. Representação formulada pela Câmara Municipal de Manaus AM. Descumprimento, por órgãos e entidades estaduais e municipais, da Lei 9.755/98, que dispõe sobre a divulgação de dados e informações pela Internet através da home page Contas Públicas, mantida pelo TCU. Conhecimento. Procedência. Informação. Arquivamento. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 ago. 2006.

_____. Decisão nº 1200, de 11 de setembro de 2002 – Plenário. Solicitação formulada por Parlamentar. Informação acerca de projeto de lei para imposição de sanção pelo descumprimento da Lei 9755/98 - criação da página na *Internet* Contas Públicas pelo TCU para divulgação de informações por parte dos órgãos das três esferas de governo. Viabilidade legal. Considerações sobre a operacionalidade da lei. Conhecimento. Comunicação. Arquivamento. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 ago. 2006.

_____. **Homepage Contas Públicas**. Disponível em: <<http://www.contaspublicas.gov.br>>. Acesso em: 9 jul. 2006.

_____. 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. Disponível em: <http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/NORMAS_JURISPRUDENCIA/ATOS_NORMATIVOS/INSTRUcoes_NORMATIVAS/INT1999_028.DOC>. Acesso em: 9 jul. 2006.