
TCU - IMPLEMENTAÇÃO DE *HOMEPAGE* Projeto de Instrução Normativa

Ministro-Relator Valmir Campelo

Grupo II – Classe VII - Plenário

TC-002.596/99-7 (Administrativo)

Natureza: Projeto de Instrução Normativa

Interessado: Tribunal de Contas da União

Ementa: Estudos e proposições elaborados pela SEGECEX/TCU com vistas ao cumprimento da Lei nº 9.755/98. Autorizada a implementação da homepage Contas Públicas segundo a sistemática operacional proposta pela SEGECEX/TCU. Adotada Instrução Normativa anexa, que estabelece regras para a implementação da homepage Contas Públicas, de que trata a Lei nº 9.755/98. Autorizado o Presidente do TCU: a) intentar, junto aos Governos Estaduais e Municipais, a celebração de convênios ou acordos de cooperação técnica que possibilitem a adesão daqueles níveis de governo à homepage Contas Públicas nos moldes requeridos pela Lei nº 9.755/98; b) regulamentar, mediante Portaria, as atribuições das Unidades Técnicas deste Tribunal responsáveis pela implementação e manutenção da homepage Contas Públicas. Ciência da presente Decisão, do Relatório e Voto que a fundamentam, bem como da Instrução Normativa adotada a autoridades e órgãos dos três Poderes da Administração Pública Federal, inclusive a Governadores de Estado e do Distrito Federal e a Prefeitos Municipais. Arquivamento dos autos.

RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Instrução Normativa que dispõe sobre a criação, pelo Tribunal de Contas da União, de *homepage* na *Internet* com o título Contas Públicas, em obediência ao que estabelece a Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998, que em seu art. 1º expressa, *in verbis*:

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

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

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

III – o balanço consolidado das contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas autarquias e outras entidades, bem como um quadro estruturalmente idêntico, baseado em dados orçamentários (art. 111 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964);

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

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

VI – as relações mensais de todas as compras feitas pela Administração direta ou indireta (art. 16 da Lei nº 8.666, de 1933).”

2.No âmbito deste Tribunal, coube à Secretaria-Geral de Controle Externo - SEGECEX propor o conjunto de medidas e providências necessárias ao cumprimento da referida Lei. Para realizar estudos e proposições de anteprojeto de normas relativas à implementação e funcionamento da *homepage*, foi criado, mediante a Portaria SEGECEX nº 4, de 25 de janeiro de 1999, Grupo de Trabalho composto de 4 servidores desta Corte, lotados na Secretaria de Auditoria e Inspeções - SAUDI, Secretaria de Contas do Governo e Transferências Constitucionais - SECON, Secretaria de Informática - SEINF e SEGECEX, que coordenou a equipe. Concluída a tarefa, o Grupo de Trabalho fez constar em Relatório os estudos realizados, suas conclusões e propostas nos seguintes termos:

“1. INTRODUÇÃO E ESCOPO DO TRABALHO

Em 16 de dezembro de 1998 foi editada a Lei nº 9.755, publicada no DOU do dia 17 seguinte, a qual “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.”

Por intermédio da Portaria SEGECEX nº 04, de 25 de janeiro de 1999, foi criado o Grupo de Trabalho integrado pelos Analistas que subscrevem o presente Relatório, para, sem prejuízo das demais atribuições, promover, em 45 dias contados de 25 de janeiro, estudos objetivando a criação da referida *homepage*.

O escopo e a delimitação temática do presente trabalho foi definida pelo art. 2º da citada Portaria (Volume I), que assim fixou:

“Art. 2º Os trabalhos obedecerão às seguintes diretrizes:

- a) identificar as informações disponíveis;
- b) definir meios de obtenção e disponibilização das informações;
- c) fornecer estimativa do volume e tempo de retenção de dados;

d) *apresentar anteprojeto de normativos específicos, sugerindo, inclusive, as atribuições das Unidades Técnicas envolvidas.*”

Dessa forma, a Seção 2 deste trabalho faz um breve relato das atividades preliminares desenvolvidas pelo Grupo, tais como as diversas visitas empreendidas a órgãos da administração federal que gerenciam sistemas informatizados nos quais são processados alguns dos dados e informações a que se refere a mencionada Lei nº 9.755/98.

Na Seção 3 é apresentada e comentada a legislação correlata à matéria, tal como referenciada pelo aludido diploma legal.

Haja vista a atipicidade da atribuição conferida pelo legislador ordinário ao Tribunal de Contas da União, por meio de norma infraconstitucional, o Grupo considerou conveniente enfrentar alguns aspectos jurídicos atinentes ao tema, conforme consubstanciado na Seção 4.

A identificação das fontes de informações a serem disponibilizadas na *homepage* é feita na Seção 5.

A Seção 6 apresenta algumas sistemáticas possíveis para o cumprimento da Lei nº 9.755, explicitando as correspondentes alternativas técnicas para a obtenção e disponibilização das informações e estimando, quando possível, os custos decorrentes em termos de equipamento, força de trabalho e recursos organizacionais.

Por sua vez, a Seção 7 apresenta as conclusões do Grupo, e a última Seção enfeixa as propostas de encaminhamento a serem submetidas, via SEGECEX, à elevada consideração do E. Plenário.

2. ATIVIDADES PRELIMINARES DESENVOLVIDAS PELO GRUPO

O início dos trabalhos do grupo, em cumprimento à alínea “a” do art. 2º da Portaria nº 04/1999-SEGECEX, consistiu em empreender visitas técnicas nos órgãos do Poder Executivo responsáveis pela administração de sistemas que congregassem as informações requeridas para a *homepage*.

Assim, o Grupo manteve contato, *in loco*, nos seguintes órgãos:

- Secretaria do Tesouro Nacional;
- Secretaria de Orçamento e Finanças;
- Secretaria Federal de Controle;
- Secretaria da Receita Federal;
- Instituto Nacional de Seguridade Social;
- Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais, da Secretaria Executiva do Ministério do Orçamento e Gestão;
- Divisão da Secretaria Especial de Administração e Patrimônio (ex-MARE) responsável pelo SIASG.

O objetivo em cada visita foi coligir elementos que subsidiassem a avaliação das alternativas técnicas de implantação da *homepage*, verificando quais informações já estariam disponíveis em *sites* gerenciados pelos referidos órgãos, bem como

ter noção do volume de dados constantes dos vários sistemas, sua estruturação e a viabilidade, ou não, de se executar transferências de bancos de dados para o Tribunal.

Com relação às informações sobre a gestão dos dinheiros públicos por parte de Estados e Municípios (excetuadas as transferências da União), o Grupo, por meio da Representação nº 01, de 19 de fevereiro de 1999, submeteu à consideração da Ilustríssima Senhora Secretária-Geral de Controle Externo minuta de Aviso a ser expedido aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal e aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, solicitando daquelas Cortes de Contas esclarecer quais das exigências da Lei nº 9.755/98 poderiam ser disponibilizadas ao TCU numa sistemática periódica e contínua (Volume II).

Embora os Avisos tenham sido expedidos no dia 26 de fevereiro, ocorre que até o encerramento deste relatório não chegou ao conhecimento do Grupo nenhuma resposta dos aludidos órgãos de controle externo.

Assim, no que tange a esse aspecto, o trabalho ficou prejudicado, não podendo ser formulada nenhuma análise, exceto os aspectos jurídicos abordados na Seção 4.

3. CIRCUNSCRIÇÃO NORMATIVA

Neste tópico, abordamos a legislação pertinente às informações que deverão integrar a *homepage* Contas Públicas, conforme disposto pela Lei nº 9.755/98 e, em alguns itens que demandam maiores esclarecimentos para sua melhor compreensão, é feita uma análise sucinta do tema abordado. Os dispositivos da Lei nº 9.755/98 estão transcritos em negrito e os da legislação citada, em itálico.

A remissão legislativa completa pode ser consultada no Volume I.

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);

CAPÍTULO II
Das Finanças Públicas
SEÇÃO I
Normas Gerais

Art. 162. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios divulgarão, até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio.

Parágrafo único. Os dados divulgados pela União serão discriminados por Estado e por Município; os dos Estados, por Município.

A presente norma visa tornar conhecida a arrecadação tributária e a repartição da mesma. Note-se que as expressões “tributos arrecadados” e “valores recebidos” fazem clara menção à divulgação por parte do órgão transferidor e do órgão receptor. Deve-se verificar, ainda, que o artigo faz menção a valores de origem tributária entregues e a entregar, cabendo, ao ente beneficiário e ao ente que transfere, a divulgação, até o último dia do mês subsequente, da arrecadação de tais montantes para que o controle mútuo e o do Tribunal de Contas da União se façam de forma transparente. O § 1º do art. 1º da lei em comento determina que os dados elencados neste inciso deverão estar disponíveis na *homepage* até o último dia do segundo mês subsequente ao da arrecadação.

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

CAPÍTULO II
Das Finanças Públicas
SEÇÃO II
Dos Orçamentos

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

(...)

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

(...)

O § 3º objetiva ofertar ao Congresso e à sociedade um retrato da execução orçamentária, permitindo que se faça um controle duplo mais eficaz, isto é, o controle do Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União, bem como da sociedade, a quem é ofertado o direito de cobrar de seus representantes legislativos para que a execução orçamentária seja efetivamente supervisionada. O § 2º do art. 1º da Lei nº 9.755/98 determina que os dados referidos neste inciso deverão estar disponíveis na *homepage* até sessenta dias após o encerramento de cada bimestre.

Cabe ainda observar que, conforme entendimento dos constitucionalistas, tal dispositivo não se aplica apenas à União, mas a Estados, Distrito Federal e Municípios, devendo as Constituições estaduais e as leis orgânicas municipais hospedar expressamente o comando. Caso não o façam, o comando continuará impondo tal relatório. E, se a Lei Maior dos entes menores dispuser em contrário, será inconstitucional.

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);

TÍTULO XI
Disposições Finais

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.

O Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF), instituído pelo Decreto-lei nº 14, de 25/11/1937, deixou de exercer as atividades para as quais foi criado desde a vigência do Decreto-lei nº 200, de 25/02/1967, e foi extinto por Decreto do Presidente da República, de nº 68.063, de 14/01/1971, sendo suas funções transferidas para a Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda. Note-se que o legislador tão-somente transcreveu as atribuições, que originariamente cabiam ao CTEF e hoje são de responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional, e transferiu a incumbência da divulgação para o Tribunal de Contas da União.

O balanço consolidado é de grande utilidade no processo de planejamento, quer físico, quer financeiro, provocando certas reações psicológicas que levam os responsáveis pela Administração Pública à formulação de decisões, frente à posição global das contas ali evidenciadas.

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

O Anexo 1 compõe-se de quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas.

§ 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.

Neste parágrafo, o legislador impõe 30 de junho do exercício em curso como sendo a data limite para a publicação do quadro baseado nos orçamentos; a *homepage*, por sua vez, deve disponibilizar esses dados até 31 de julho, em atendimento ao disposto no art. 1º, § 3º, da lei em estudo.

No que concerne ao quadro baseado no balanço consolidado, a data limite imposta para a publicação é 31 de dezembro do exercício seguinte. A Constituição, entretanto, determina, no inciso XXIV do art. 84, que o Presidente da República prestará, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior; o § 3º do art. 1º da

lei em comento determina que estes dados devem estar disponíveis na *homepage* até 30 de setembro do exercício imediato.

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);

TÍTULO XI
Disposições Finais

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.

O § 4º do art. 1º da lei em comento determina que os orçamentos a que se refere este inciso deverão estar disponíveis na *homepage* até 31 de maio, ou seja, um mês após o que dispõe a Lei nº 4.320/64. No concernente aos balanços do exercício anterior, o § 4º do art. 1º da lei em estudo determina que esses dados deverão estar disponíveis na *homepage* até 31 de julho de cada ano.

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.

Na prática, contudo, essa prática tem-se revelado inoperante.

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);

CAPÍTULO II
DA LICITAÇÃO
SEÇÃO I
Das Modalidades, Limites e Dispensa

Art. 26 - As dispensas previstas nos parágrafos 2º e 4º do [art. 17](#) e nos incisos III a XXI do [art. 24](#), as situações de inexigibilidade referidas no [art. 25](#), necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados dentro de três dias à autoridade superior,

para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias, como condição para eficácia dos atos.

A Administração deve sempre explicitar os motivos (razões de fato e de direito) que a levam a não licitar, seja dispensando ou considerando inexigível o certame. A lei admite a desnecessidade da justificação na isolada hipótese de dispensabilidade em função do reduzido valor do objeto (art. 24, I e II).

Além da motivação expressa, o ato que autoriza a aquisição direta há de ser submetido à autoridade superior, para ratificação e publicação, sem o que não produzirá efeito. Vale dizer, o ato existirá e poderá estar íntegro, mas, no plano da eficácia, penderá de ratificação e publicação para que a Administração possa contratar.

CAPÍTULO III DOS CONTRATOS SEÇÃO II

Da Formalização dos Contratos

Art. 61 - Todo contrato deve mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no [art. 26](#) desta Lei.

O parágrafo serve ao princípio constitucional da publicidade, e cria encargos para a Administração, qual seja o de providenciar a publicação do teor resumido de contrato e seus aditamentos, qualquer que seja o valor contratado ou aditado. A exigência legal será satisfeita com a publicação de resumo cujos dados serão aqueles necessários e suficientes para esclarecer quem contrata (partes), o que contrata (objeto), por que preço e prazo (cláusulas essenciais).

Art. 62 - O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

(...)

§ 3º - Aplica-se o disposto nos [art. 55](#) e [arts.58 a 61](#) desta Lei e demais normas gerais, no que couber:

I - aos contratos de seguro, de financiamento, de locação, em que o poder público seja locatário, e aos demais cujo conteúdo seja regido, predominantemente, por norma de direito privado;

II - aos contratos em que a Administração for parte, como usuária de serviço público.

O § 3º do art. 62 mostra que o direito público penetra na teoria geral das obrigações quando a Administração Pública ocupa um dos pólos da relação contratual. Diz a lei que seus arts. 55 e 58 a 61 aplicam-se, no que couber, aos contratos de figuração privada e naqueles em que a própria Administração for usuária de serviço público (a coleta de lixo, os serviços de telefonia, o fornecimento de energia elétrica, gás água e esgoto, realizados por empresas privadas, ainda que concessionárias, em prédios públicos do domínio de entes públicos distintos do ente concedente, por exemplo).

Isto significa que, nesses contratos, embora sujeitos a regime de direito privado, à Administração são garantidas prerrogativas que laboram em favor da prevalência do interesse público, e que devem estar previstas no ato convocatório (se houver licitação) e no contrato.

Por conseguinte, mesmo nesses contratos, haverá:

- a) o conteúdo mínimo previsto no art. 55;
- b) o dever-poder reconhecido à Administração, de modificá-los unilateralmente, com o fim de, sem toldar os direitos do coobrigado privado, melhor ajustar a prestação contratada aos interesses do serviço, recompondo-se por consenso o equilíbrio econômico-financeiro acaso rompido pelas modificações (art. 58);
- c) o efeito retroativo da declaração de nulidade do contrato e o dever de ressarcir o contratado inocente (art. 59);
- d) a sede administrativa da lavratura do contrato e a admissão da forma verbal nos contratos de pequenas compras a serem pagas em regime de adiantamento (art. 60);
- e) a sede processual-administrativa do contrato e a eficácia contida deste à falta de publicação do respectivo resumo na imprensa oficial (art. 61).

CAPÍTULO VI

Disposições Finais e Transitórias

Art. 116 - Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

Esse artigo usa ajuste e acordo como sinônimos de convênio. Deve-se ressaltar, portanto, que todos são convenções entre vontades representativas de interesses opostos, que se harmonizam nos termos do pactuado. Observe-se que a idéia de convênio repele interesses divergentes, posto que a todos os convenientes anima o

mesmo propósito de servir ao interesse público. O art. 116, portanto, destina-se a fixar regras gerais mínimas de comportamento administrativo nos convênios, admitindo-se que ajustes ou acordos sejam àqueles equiparados desde que qualificados como de cooperação.

§ 1º - A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

O § 1º proíbe a celebração de convênio sem prévia aprovação do plano de trabalho proposto pela organização interessada. A aprovação prévia de plano de trabalho lembra a exigência de preceder às licitações para obras ou serviços a existência de projeto básico, bem como a caracterização do objeto e a indicação dos recursos orçamentários antecederem, necessariamente, as compras.

Os incisos do § 1º adaptam ao convênio, simplificando-os, os elementos que devem constar do projeto básico de obra ou serviço e algumas das cláusulas obrigatórias de todo contrato.

§ 2º - Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva.

O § 2º põe termo à distorcida tendência que se observou quando da promulgação das Constituições estaduais e leis orgânicas municipais, que, em considerável número, subordinaram a celebração de convênios à prévia aprovação do Poder Legislativo. A Lei nº 8.666/93 torna claro que convênio é matéria estritamente administrativa. A Administração, após estabelecê-lo, dará ciência ao Legislativo.

§ 3º - As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes:

I - quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;

II - quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas convencionais básicas;

III - quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo partícipe repassador dos recursos, ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno.

O plano de aplicação dos recursos é vinculante para todos os convenentes, a ponto de o § 3º determinar que suas parcelas somente serão liberadas segundo cronograma de desembolso. Por isto mesmo impõe ao ente repassador dos recursos o dever de reter parcelas subseqüentes se constatar irregularidades na aplicação das anteriores. Os incisos discriminam irregularidades de aplicação.

§ 4º - Os saldos de convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial, se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização dos mesmos verificar-se em prazos menores que um mês.

O § 4º ordena que eventuais saldos do convênio sejam financeiramente aplicados, não podendo permanecer à mercê da erosão inflacionária. Ou o serão em cadernetas de poupança (se estimada a utilização do saldo em tempo superior a um mês) ou em fundos de curto prazo ou títulos da dívida pública (se prevista a utilização do saldo em tempo inferior a um mês).

§ 5º - As receitas financeiras auferidas na forma do parágrafo anterior serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio e aplicadas, exclusivamente no objeto de sua finalidade, devendo constar de demonstrativo específico que integrará as prestações de contas do ajuste.

O § 5º estatui outra norma cogente em relação às receitas financeiras auferidas na forma do § 4º. Os gestores do convênio deverão aplicá-las no objeto deste, demonstrando-o nas respectivas prestações de contas.

§ 6º - Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, acordo ou ajuste, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes

das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.

Esse parágrafo estabelece que, qualquer que seja a causa de extinção do convênio, os saldos financeiros remanescentes devem retornar ao ente fornecedor dos recursos, porque também o saldo vincula-se ao convênio e, cumprida a finalidade deste, deve retornar à dotação do ente do qual se originou. A retenção de saldo pelos executores, por mais de trinta dias, contados da data de extinção do convênio, implicará a instauração de tomada de contas especial.

Art. 117 - As obras, serviços, compras e alienações realizados pelos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Tribunal de Contas regem-se pelas normas desta Lei, no que couber, nas três esferas administrativas.

O exercício da função administrativa, indispensável às atividades-meio dos Poderes Legislativo e Judiciário e dos Tribunais de Contas dá-se por intermédio de órgãos em tudo equivalentes aos do Poder Executivo. São órgãos de administração pública direta, integralmente sujeitos aos princípios e normas inscritos no art. 37 da Constituição Federal.

Art. 119 - As sociedades de economia mista, empresas e fundações públicas e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União e pelas entidades referidas no artigo anterior editarão regulamentos próprios devidamente publicados, ficando sujeitas às disposições desta Lei.

Parágrafo único. Os regulamentos a que se refere este artigo, no âmbito da Administração Pública, após aprovado pela autoridade de nível superior à que estiverem vinculados os respectivos órgãos, sociedades e entidades, deverão ser publicados na imprensa oficial.

Além das leis estaduais, municipais e distritais, a Lei federal também convive com regulamentos sobre licitações e contratações a serem editados no âmbito da personalidade jurídica própria de cada entidade da Administração indireta e empresas sob controle estatal, com a exigência de que sejam tais regulamentos internos publicados na imprensa oficial depois de aprovados pela autoridade a que respectivamente vinculadas aquelas entidades e empresas.

Art. 123 - Em suas licitações e contratações administrativas, as repartições sediadas no exterior observarão as peculiaridades locais e os princípios básicos desta Lei, na forma de regulamentação específica.

As repartições, ainda que sediadas no exterior, atuam em nome do ente público, daí sujeitarem-se, integralmente, a regime jurídico de direito público. Como tal, elas devem obedecer aos princípios que regem as licitações e contratações da Administração Pública brasileira.

Art. 124 - Aplicam-se às licitações e aos contratos para permissão ou concessão de serviços públicos os dispositivos desta Lei que não conflitem com a legislação específica sobre o assunto.

Parágrafo único. As exigências contidas nos incisos II a IV do parágrafo 2º do art. 7º serão dispensadas nas licitações para concessão de serviços com execução prévia de obras em que não foram previstos desembolsos por parte da Administração Pública concedente.

VI – as relações mensais de todas as compras feitas pela Administração direta ou indireta (art. 16 da Lei nº 8.666, de 1933).

*CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS
SEÇÃO V
Das compras*

Art. 16. - Será dada publicidade, mensalmente, em órgão de divulgação oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso público, a relação de todas as compras feitas pela Administração direta ou indireta, de maneira a clarificar a identificação do bem comprado, o nome do vendedor e o valor total da operação, podendo ser aglutinadas por itens as compras feitas com dispensa e inexigibilidade de licitação.

A publicação mensal da relação de todas as compras feitas pela Administração direta ou indireta, incluindo aquelas com dispensa ou inexigibilidade de licitação, constitui-se em ferramenta útil aos controles interno e externo. No entanto, considerando que o universo de todas as compras feitas pelos diversos órgãos e entidades da Administração é vastíssimo, não é possível fazer seu acompanhamento de maneira exaustiva.

Parágrafo único. O disposto neste art. não se aplica aos casos de dispensa de licitação previstos no inciso IX do [art. 24](#).

A inaplicabilidade da regra, no caso previsto neste parágrafo único, deve-se ao sigilo que deve precitar os assuntos atinentes à segurança dos interesses nacionais, sob pena de seu comprometimento.

Dessa análise, vislumbra-se que a intenção da Lei nº 9.755/98 é que a *homepage* Contas Públicas contemple, no que se refere aos contratos e compras, os dados e informações não só da União, mas também dos Estados e Municípios.

Embora os incisos V e VI não mencionem expressamente esses Entes da Federação, como o fizera nos incisos I a IV, entendemos que ao referenciar os dispositivos da Lei nº 8.666/93, inclui a pretensão de que também os dados e informações desses Entes integrem a *homepage*, porquanto a Lei nº 8.666/93 também é aplicável a eles, nos termos do art. 1º:

“Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” (grifamos).

4. ASPECTOS JURÍDICOS

Apresentada na Seção anterior a circunscrição normativa acerca da Lei nº 9.755/98, consideramos importante, neste momento, tecer alguns comentários sobre referido diploma legal, no que se refere aos planos axiológico, de validade constitucional e de eficácia.

4.1 PLANO AXIOLÓGICO

A razão de ser, ou seja, o fundamento axiológico da existência da Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998, pode ser captado na própria justificação apresentada pelo ilustre Deputado Luiz Carlos Hauly ao encaminhar o projeto original, nos seguintes termos (Volume I):

“A oferta de informação acessível, confiável e a tempo é uma preocupação mundial, tanto no setor público como na iniciativa privada. Assim é que o Fundo Monetário Internacional - FMI acaba de colocar à disposição do mundo financeiro a infra-estrutura necessária para montar um imenso banco eletrônico de dados com informações sobre a economia dos países que se incorporarem ao serviço disponível na Internet.

A transparência das contas públicas, em todos os níveis, é obrigação que julgamos imprescindível, mediante o cumprimento, pelo menos, da divulgação de dados e informações determinada pela Constituição Federal e leis de menor hierarquia.

Como a rede mundial Internet de comunicação que mais cresce no mundo, popularizando-se entre os usuários comuns de computadores, imaginamos que ela pode ser eficiente instrumento na divulgação de dados governamentais.

O projeto de lei que idealizamos determina a criação de homepage na Internet, pelo Tribunal de Contas da União, órgão central de controle externo,

para tornar acessível aos usuários da rede os elementos básicos das contas públicas cuja divulgação é obrigatória, segundo os preceitos legais a seguir enumerados, na mesma ordem em que são citados nos incisos do art. 1º:

.....
A utilização desse novo canal de comunicação será poderoso veículo de fiscalização, controle e acompanhamento dos atos da Administração Pública do País, por isso que conto desde logo com o apoio de todos os parlamentares federais para a aprovação do presente projeto de lei.”

Subjacente a essa justificação, existem dois pressupostos que merecem ser comentados, quais sejam, o princípio da publicidade dos atos praticados pela Administração e a possibilidade do controle social exercido sobre esses atos.

A publicidade, como princípio de administração pública (CF, art. 37, *caput*, da Constituição Federal), segundo a lição de Hely Lopes Meirelles, abrange toda atuação estatal e tem a finalidade, além de conferir eficácia ao ato administrativo, propiciar seu conhecimento e controle pelo povo em geral.

Os efeitos jurídicos da publicação são propiciados mediante a divulgação pelo órgão oficial, que é requisito de eficácia e moralidade dos atos da administração. No entanto, é cada dia mais corrente a noção de que a publicidade administrativa é mais que uma divulgação oficial.

Essa noção é justificada de forma lapidar pela obra de Cármen Lúcia Antunes Rocha, “Princípios Constitucionais da Administração Pública”, Editora Del Rey, 1994, da qual extraímos os seguintes ensinamentos, *in verbis*:

“A publicidade resulta, no Estado Contemporâneo, do princípio democrático. O poder é do povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição Brasileira), nele reside, logo, não se cogita de o titular do poder desconhecer-lhe a dinâmica. (...) E se o Estado é o próprio povo reunido e constituído sob determinado modelo de Direito para o atingimento de seus objetivos definidos sistemicamente, tudo o que a pessoa estatal faça ou deixe de fazer, todos os seus comportamentos devem ser do conhecimento público, pois por eles todo o povo se responsabiliza.

.....
Considerando-se que a Democracia que se põe à prática contemporânea conta com a participação direta dos cidadãos, especialmente, para efeito de fiscalização e controle da juridicidade e da moralidade administrativa, há que se concluir que o princípio da publicidade adquire, então, valor superior ao quanto antes constatado na história, pois não se pode cuidar de exercerem os direitos políticos sem o conhecimento do que se passa no Estado.

Não se exige que se fiscalize, se impugne o que não se conhece. O acesso a quanto praticado administrativamente pelo Estado é que oferece os elementos para o exercício dos direitos do cidadão. A publicidade é, pois, fundamental para que os direitos conferidos constitucional e legalmente ao cidadão possam ser mais que letra de norma jurídica, mas tenham efetividade jurídica e social. Sem a publi-

cidade da conduta administrativa do Estado não há como se cogitar da juridicidade e da moralidade administrativa, logo, não se há pensar também na eficácia do princípio da responsabilidade pública.

.....
O princípio da publicidade não assegura apenas o acesso às informações sobre o Poder do Estado. Por ele se assegura o conhecimento à verdade na atuação do Estado.

.....
A Democracia moderna e, em especial, aquela idealizada no Estado Contemporâneo, estabelece como princípio fundamental o da transparência, pois a relação política somente pode ser justificada pelo respeito ao outro e a todos, solapada como foi a tese e a prática de supremacia da vontade do governante sobre os governados.

.....
Informação é poder. Quando a informação é do Estado, detentor de poder soberano na sociedade política, a publicidade dos comportamentos públicos e o seu conhecimento pelos cidadãos passam a ser direito fundamental do indivíduo.

É a natureza da atividade, os fins por ela buscados pelo Estado e os meios para tanto adotados e empregados que tornam a publicidade princípio fundamental a ser observado.”

Todos os argumentos acima transcritos corroboram a noção mais moderna que se tem sobre o princípio da publicidade, no sentido de tornar disponível aos cidadãos todas as informações essenciais sobre o funcionamento do Estado.

Essa dimensão do princípio da publicidade extrapola a simples finalidade de conferir oficialidade aos atos administrativos, como requisito de eficácia dos mesmos.

Efetivamente, a inovação da Lei nº 9.755/98 se refere à pretensão do legislador em imprimir essa conotação mais ampla ao princípio da publicidade, ao incumbir um órgão específico (no caso, o TCU) da tarefa de tornar disponível à sociedade, de maneira centralizada e com fácil acesso, inúmeras informações que a norma constitucional e infraconstitucional já determinam ser dada a devida publicidade oficial.

Referida pretensão, posta no mundo jurídico, agora revestida da força obrigatória que a lei imprime, exigindo a produção, no plano fático, das hipóteses por ela reguladas, converte-se em querer autônomo daquela fundamentação axiológica acima comentada. Ocorre que, como toda produção normativa é (ou, pelo menos, deveria ser), numa Democracia, fruto dos anseios engendrados no seio da coletividade, podemos identificar que a transformação que a Lei nº 9.755/98 busca imprimir na realidade social já vinha sendo perseguida, pelo menos em nível de discurso, pelo Governo Federal, ao anunciar, no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado:

“8.2.9 Sistemas de Gestão Pública (Controle e Informações Gerenciais)

*Os sistemas administrativos voltados para a gestão pública abrangem áreas diversas: pessoal civil, serviços gerais, organização e modernização administrativa, informações e informática, planejamento e orçamento e controle interno. O objetivo desses sistemas é permitir a transparência na implementação das diversas ações do governo, possibilitando seu acompanhamento e avaliação, **bem como a disponibilização das informações não privativas e não confidenciais para o governo como um todo e a sociedade.***

Para esse fim, foram desenvolvidos ou encontram-se em desenvolvimento vários sistemas de informações, com graus variados de automação, dos quais se destacam o processamento do orçamento fiscal e da seguridade social, o registro dos gastos efetuados pelo Tesouro Nacional (SIAFI), a folha de pagamento e os dados cadastrais dos servidores civis federais (SIAPE), o orçamento de investimentos (SIDOR), o planejamento de ações do governo (SISPLAN), a movimentação do cadastro de fornecedores, de preços e do catálogo de materiais e serviços (SIASG) e o fornecimento de informações sobre a organização governamental e suas macroatribuições (SIORG).

.....
***Aumentando a confiabilidade e diminuindo os custos desses sistemas, será possível torná-los acessíveis à sociedade, para que esta controle e julgue o desempenho da administração pública.** Com isso, os sistemas também estarão articulados com os objetivos do Projeto Cidadão e da Rede de Governo, ao permitir que a disponibilização dessas informações ocorra por vários meios (com ênfase em sistemas de fácil acesso como a INTERNET) alimentados permanentemente pelos serviços e recursos da Rede do Governo.” (grifos nossos)*

Como visto, o anúncio feito pelo Governo nos moldes acima transcritos, encontra sintonia com o desiderato da norma. Todavia, achou por bem o legislador erigir o Tribunal de Contas da União como destinatário do comando legal de criar uma *homepage* destinada a viabilizar o acesso a todas as informações descritas nos incisos do artigo 1º, as quais, conforme já visto na Seção anterior, não são poucas e muito menos de simples tratamento.

Com relação ao aspecto do TCU ser o destinatário do comando precípuo da norma, faz-se necessário apresentarmos alguns comentários no que se refere à validade constitucional da Lei nº 9.755/98.

4.2 PLANO DE VALIDADE CONSTITUCIONAL

A validade constitucional de uma norma está relacionada com o fato de que a disposição normativa é conforme às prescrições constitucionais; assim, nesse sentido, válida é a norma que respeita um comando superior, ou seja, o preceito constitucional.

É indubitável que a divulgação, pela Internet, de dados e informações que devem ser publicados e divulgados de forma regular pelos diversos órgãos e entida-

des dos três poderes da República (Legislativo, Executivo e Judiciário) nas três esferas de Governo (União, Estados e Municípios, além é claro, do Distrito Federal), por força constitucional e normativa, encontra amparo no princípio constitucional da publicidade, como tal entendido na acepção mais ampla possível.

O questionamento que surge refere-se ao fato de o órgão destinatário do comando obrigacional de “fazer” imposto pela Lei nº 9.755/98 ser o Tribunal de Contas da União.

Ora, a razão de ser do Tribunal de Contas da União é encontrada na missão institucional a ele atribuída pela Constituição Federal, qual seja, exercer o controle externo a cargo do Congresso Nacional, mediante competências específicas estabelecida no art. 71 da Carta Magna, competências essas que entendemos ser *numerus clausus*, não abrindo, a Carta Magna, a possibilidade de serem conferidas outras atribuições residuais ao TCU por intermédio de legislação infraconstitucional.

Em resumo, as competências constitucionais do Tribunal seriam as seguintes:

- Apreciação das contas do Presidente da República (art. 71, inciso I);
- Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis pelo patrimônio das entidades do Poder Público federal (inciso II);
- Apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão e concessão (inciso III);
- Realização de trabalhos de fiscalização de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nos órgão e entidades instituídos e mantidos pelo Poder Público federal (inciso IV);
- Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital a União participe (inciso V);
- Fiscalizar convênios e instrumentos congêneres (inciso VI);
- Prestar informações ao congresso nacional sobre as fiscalizações realizadas (inciso VII);
- Aplicar sanções aos responsáveis (inciso VIII);
- Assinar prazo para o exato cumprimento da lei e sustar a execução de ato impugnado, se não atendido (incisos IX e X);
- Representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados (inciso XI);
- Cálculo das quotas referentes aos fundos de participação (art. 161, Parágrafo único);
- Apreciar as contas de Governo de Território (art. 33, § 2º);
- Fiscalizar a aplicação das subvenções e renúncias de receitas (art. 70, caput).

Entretanto, a Lei Orgânica ainda fixa competência para o acompanhamento da arrecadação da receita a cargo da União (art. 1º, inciso IV). Com efeito, nessa área o Tribunal ainda vem buscando padronizar de forma definitiva a forma de realizar esse acompanhamento, sendo que até o momento encontra óbices em nível judicial (Mandado de Segurança nº 22.616-0/160 junto ao STF), para o regular exercício dessa

atividade. Talvez, dentre outros fatores, pelo fato dessa atribuição não ter arrimo constitucional.

Uma outra atividade sem base Constitucional atribuída ao TCU se refere à análise das declarações de bens e rendas, posta pela Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993. Em que pese a atipicidade dessa matéria, o Tribunal prontamente a regulamentou. No entanto, até o momento, vêm enfrentando grandes dificuldades operacionais e de ordem legal para o desempenho dessa atividade, porquanto a Lei, embora tenha atribuído a tarefa ao TCU, não previu os instrumentos de sanção aplicáveis em caso de identificação de irregularidades. Mesmo chamando o auxílio do Controle Interno, o Tribunal se vê, a cada ano, na necessidade de dispensar, no certificado de auditoria do Controle Interno sobre as contas anuais, a análise desse aspecto, tal como exigido pela IN 12/96.

Cumpre questionar, portanto, se a nova atribuição conferida ao TCU pela Lei nº 9.755/98 encontra amparo em alguma competência constitucional afeta a esta Casa.

Ora, a leitura dos itens elencados de forma resumida em parágrafos que atrás ficaram, não permite a ilação, s.m.j, de que o objeto da norma (criação de *homepage* pelo TCU para divulgação de dados e informações sobre as contas públicas) coadune-se com a finalidade precípua do exercício do controle externo da União.

Estáramos diante, em tese, de uma norma inconstitucional.

Uma possível justificativa seria o fato de que, para exercer o controle, o TCU dispusesse de todas as informações que a Lei requer. Ocorre que esse pressuposto é falso, na medida que o TCU **tem acesso** a todas as informações na esfera da União, por meio da utilização dos diversos sistemas da Administração Pública, mas não tem, em seu parque computacional, todas as bases de dados desses sistemas. E esse fato se revela como complicador técnico para a viabilização de uma *homepage* baseada exclusivamente nos dados existentes no TCU, tal como será explicado com maiores detalhes nas Seções seguintes.

Se superado, pelo destinatário e intérprete da norma esse vício de inconstitucionalidade capaz de fulminar *ab initio* e *in totum* o referido diploma legal, e o E. Plenário desta Corte de Contas entender que o atendimento ao comando expresso nele contido não contraria o Texto Maior, ainda resta uma outra questão a ser analisada, no que se refere a não incidência da jurisdição do TCU em relação às informações pertinentes a Estados e Municípios.

A lei inclui na *homepage*, a disponibilização, em todos os incisos do art. 1º, de dados e informações abrangendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Ocorre que, no âmbito da União, não haveria questionamento para que o TCU cumprisse a norma, porquanto sua jurisdição abrange qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o art. 5º da Lei Orgânica, em estrita consonância com o que dispõe a Constituição Federal.

Diferente é a situação com relação às informações que deveriam compor a *homepage* e que não podem ser obtidas nas bases de dados da União Federal, ou em

relação às quais essa não tem responsabilidade e vínculo obrigacional em divulgar, quais sejam:

- Montante de cada um dos tributos originários arrecadados pelos Estados e pelos Municípios;
- Montante de cada modalidade de recursos não tributários recebidos pelos Estados e pelos Municípios a qualquer título (exceto transferências efetuadas pela União);
- Montante de cada um dos valores de origem tributária entregues e a entregar, pelos Estados aos Municípios, e a respectiva expressão numérica dos critérios de rateio;
- Orçamentos do exercício atual e Relatórios de Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios, incluindo as receitas orçamentárias prevista e realizada, juntamente com as despesas orçamentária fixada e executada, discriminando-se os valores de acordo com as classificações orçamentárias estabelecidas no Anexo 1 da Lei no. 4.320/64 e suas atualizações;
- Resumos dos instrumentos de contrato e seus aditivos, bem como as comunicações ratificadas pela autoridade superior, firmados pelos Estados e pelos Municípios; e
- Relações mensais de todas as compras realizadas pelas Administrações Direta e Indireta dos Estados e dos Municípios.

Entendemos, assim, que o Tribunal poderá deixar de aplicar a lei no que se refere a essas informações, pois a Corte de Contas não tem jurisdição sobre suas fontes, ou seja, sobre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, mesmo porque não se relacionam a recursos transferidos pela União.

Efetivamente, o Plenário poderá deliberar sobre a constitucionalidade da norma e sua aplicabilidade (seja *in totum*, seja no que se refere às informações acerca dos Estados e Municípios), *ex vi* do art. 19, inciso I, alínea “e” do Regimento Interno:

“Art. 19 Compete privativamente ao Plenário, dirigido pelo Presidente do Tribunal:

I - deliberar originariamente sobre:

.....

e) conflito de lei ou de ato normativo do Poder Público com a Constituição Federal, em matéria da competência do Tribunal.”

Aliás, em diversas ocasiões, o TCU teve ensejo de apreciar a existência ou não de conflito de norma com a Constituição Federal: TC n° 019.766/91-2, Decisão Sigilosa n° 078/91; TC n° 009.913/94-0, Decisão n° 592/94; TC n° 650.120/94-9, Decisão n° 632/94 e TC n° 600.086/93-3, Decisão n° 716/96.

Dessa última decisão destacamos os seguintes trechos do Voto do Exmo. Sr. Ministro IRAM SARAIVA:

“3. O Supremo Tribunal Federal, no exercício de sua jurisdição constitucional, reconheceu que o Tribunal de Contas detém competência para apreciar leis e atos do Poder Público, postos em cotejo com a Lei Maior. O enunciado 347 da Súmula de Jurisprudência daquela Corte assim dispõe:

“O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições constitucionais, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público”.

7. Segue no mesmo diapasão a doutrina especializada. A guarda da Constituição incumbe a todos, definindo-se como expressão última dirigida àqueles que encarnam uma parcela de responsabilidade no exercício do poder público (O CONTROLE DA CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS - Doutrina - Revista do TCESP nº 74 - Nov/Dez/93 - José Luiz de Anhaia Mello - Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e professor de Direito Constitucional da USP).

8. Não diverge Carlos Maximiliano quando explana a propósito do art. 200 da Constituição Federal de 1946:

“Qualquer aplicador da norma positiva, judiciária ou administrativa, toda e qualquer autoridade, tem o dever precípuo de a cumprir; desde que a determinação ordinária esteja em flagrante dissídio com a fundamental.

Em verdade, a lei inconstitucional não se cumpre; porque não é lei nenhuma.” (Comentários à Constituição Brasileira, vol. III, págs. 263-264, 4ª edição, 1948).

12. Em remate, cumpre trazer à colação que o Supremo Tribunal Federal, em Sessão de 29.03.90, deixou assentado, de acordo com a ementa do acórdão relativo à Ação Direta de Inconstitucionalidade - Medida Cautelar nº 221, “*verbis*”:

“(…) EM NOSSO SISTEMA JURÍDICO, NÃO SE ADMITE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI OU DE ATO NORMATIVO COM FORÇA DE LEI OU POR ATO NORMATIVO COM FORÇA DE LEI POSTERIORES. O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI OU DOS ATOS NORMATIVOS É DA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PODER JUDICIÁRIO. OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO, POR SUA CHEFIA - E ISSO MESMO TEM SIDO QUESTIONADO COM O ALARGAMENTO DA LEGITIMAÇÃO ATIVA NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, PODEM TÃO-SÓ DETERMINAR AOS SEUS ÓRGÃOS SUBORDINADOS QUER QUE DEIXEM DE APLICAR ADMINISTRATIVAMENTE AS LEIS OU ATOS COM FORÇA DE LEI QUER QUE CONSIDEREM INCONSTITUCIONAIS. (...)”

4.3 PLANO DA EFICÁCIA

A eficácia de uma lei vem a ser a qualidade do texto normativo vigente de poder produzir, ou irradiar, no seio da coletividade, efeitos jurídicos concretos, supondo, portanto, não só a questão de sua condição técnica de aplicação, observân-

cia, ou não, pelas pessoas a quem se dirige, mas também de sua adequação em face da realidade social, por ele disciplinada, e aos valores vigentes na sociedade, o que conduziria ao seu sucesso.

A eficácia diz respeito, portanto, ao fato de se saber se os destinatários da norma poderão ajustar, ou não, seu comportamento, em maior ou menor grau, às prescrições normativas, ou seja, se poderão cumprir, ou não, os comando jurídicos, se poderão aplicá-los ou não.

A eficácia de uma norma, por sua vez, indica, em sentido técnico, que ela tem possibilidade de ser aplicada, de exercer ou de produzir seus próprios efeitos jurídicos, porque se cumpriram as condições para isto exigidas.

Entendemos, que a eficácia da Lei nº 9.755/98 encontra-se relacionada a três vetores principais, quais sejam: a inexistência de sanção prevista na norma, as dificuldades de ordem operacional ligadas à implementação da *homepage* e a necessidade de se valorar adequadamente o princípio da publicidade (fundamento axiológico da Lei) em face do princípio da economicidade dos gastos públicos, o qual, por sua vez, engloba as dimensões do custo direto e do custo de oportunidade. Vejamos esses vetores.

Ora, é sabido que a estrutura da norma, segundo postulado por Hans Kelsen, contém a parte dispositiva e a sanção prevista em caso de descumprimento da parte dispositiva. Afirmo, ainda, o jurista, que uma norma sem sanção é uma norma ineficaz, pois é da previsibilidade da sanção que se origina a força cogente da lei. No caso concreto sob análise, efetivamente, a Lei nº 9.755/98 não prevê sanção no caso de não realização dos comportamento por ela previstos (no caso, o Tribunal criar a *homepage* e, principalmente, os órgãos responsáveis pela divulgação das informações as tornarem acessíveis na Internet). A única exceção é a situação regulada no art. 2º, que incumbe o Tribunal de fiscalizar o cumprimento do art. 112 da Lei nº 4.320 (ver redação na Seção anterior), o qual, por sua vez, prevê uma sanção a Estados e Municípios que, na prática, encontra-se hoje em desuso e, ademais, aplica-se apenas a uma parte do total de informações que deverão integrar a *homepage*.

Um outro vetor se refere às dificuldades operacionais e ao volume de trabalho que atingem a criação da *homepage*, ainda mais em razão da exigüidade de prazo estipulada - 180 dias para a Lei entrar em vigor. Efetivamente, dependendo do tipo de implementação que se queira adotar, a viabilização da *homepage*, no prazo, estará efetivamente prejudicada, à vista da complexidade técnica e do volume de informações que deverá ser disponibilizado via Internet e cujos detalhes serão mais bem visualizados na Seção específica mais adiante.

O terceiro vetor é representado pela necessidade de harmonizar o cumprimento da Lei com o princípio da economicidade dos gastos públicos, no que se refere à evitar a realização de custos diretos muito elevados, levando em consideração, ainda, o custo de oportunidade do Tribunal em alocar recursos escassos para a execução de uma tarefa em detrimento de outras atividades mais ligadas à missão constitucional desta Corte de Contas.

O princípio da economicidade estriba-se no princípio da razoabilidade e no recente princípio erigido à condição de princípio constitucional, qual seja, o da eficiência, incorporado ao art. 37, *caput*, da Carta Magna, pela Emenda Constitucional nº 19.

Como já visto, cada norma tem uma razão de ser. Esta razão da norma (que deve sempre estar amparada nos princípios constitucionais) determina a sua aplicação em perfeita coerência com o que produz a sua existência e determina a sua eficiência. Assim não basta cumprir o plano axiológico, mas também o da eficácia.

O princípio da razoabilidade, quando utilizado na interpretação de leis, faz com que haja identidade entre a razão de ser da norma (plano axiológico) e a forma de aplicá-la (plano da eficácia).

Cármem Lúcia Antunes Rocha (op. cit.), afirma que “*por razoabilidade administrativa se há de entender, pois, a existência, fundada em norma jurídica e amparada em uma necessidade social específica, que identifique a validade de determinada prática estatal.*”

Por sua vez, o princípio da eficácia determina à Administração a prestação do serviço público com a maior utilidade e potencialidade de satisfazer as necessidades sociais, **ao menor custo**.

E o custo, aqui, deve ser entendido como o menor custo direto para a realização das atividades afetas ao órgão ou entidade, bem como o custo de oportunidade, ou seja, a opção por realizar, dentre várias tarefas simultâneas, aquela que representará maior retorno entre o valor despendido e a produção de resultados relevantes.

Sem sombra de dúvida que os esforços do Tribunal devem ser enfatizados para o alcance do efetivo desempenho de sua missão constitucional, consistindo em verdadeiro desvio de finalidade o empreendimento de gastos excessivos com o desenvolvimento de missões atípicas.

Essa noção está de acordo com o espírito da lei, porquanto a própria Comissão de Educação do Senado Federal, por meio do Parecer nº 591, de 1998, acerca do então Projeto de Lei (Volume I) assim deixou registrado:

“*Sem dúvidas que a divulgação de dados e informações relativos às contas públicas, através da criação homepage na rede de computadores Internet, contribuirá de forma efetiva, com baixo custo e sem acréscimos de despesas, para a democratização de tais informações e fiscalização dos recursos financeiros repassados às diversas Unidades da Federação, suas autarquias e outras unidades.*” (grifo nosso).

Assim sendo, para que a Lei nº 9.755/98, na parte em que não esteja corrompida pelo vício insanável de inconstitucionalidade, possa ser dotada de eficácia, é necessário que o Tribunal, ao criar a *homepage*, o faça orientado por esses vetores, adotando uma sistemática de implantação e editando uma instrução normativa (poder regulamentar) dimensionada de tal modo a gerar no mundo fático as hipóteses normativas contempladas na Lei, de uma forma exequível, com a força obrigacional amparada no poder regulamentar de que dispõe, bem como sem estrangular os prin-

cópias da economicidade (arrimados nos princípios da razoabilidade e da eficiência) e sem comprometer as demais atividades constitucionais a cargo do Tribunal (custo de oportunidade).

Dentre os cenários técnicos a serem apresentados, o Grupo indicará aquele que entender, s.m.j., como apto a contemplar da melhor maneira possível os requisitos acima indicados.

4.4 VIGÊNCIA

Apenas para fins orientativos das demais etapas que se sucederão até a implantação efetiva da *homepage*, se superada a preliminar de inconstitucionalidade geral da Lei, é importante, desde logo, registrar que a Lei nº 9.755/98 entrará em vigor no dia 15 de junho de 1999, pois conta-se o prazo dos 180 dias após a publicação excluindo-se o dia 17 de dezembro (publicação oficial, no Diário Oficial da União). Assim, a *homepage* Contas Públicas deverá estar acessível via *Internet* no dia 15 de junho próximo.

5. FONTES DAS INFORMAÇÕES

Após contatos com diversos órgãos da Administração Pública Federal, descritos na Seção 2 do presente relatório, verificou-se existirem, atualmente, obteníveis de forma sistemática, as seguintes informações, dentre as requeridas no art. 1º da Lei nº 9.755/98 para constarem da *homepage* Contas Públicas, a ser mantida pelo Tribunal:

- Montante de cada um dos tributos arrecadados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 1º, I)

Os tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal – SRF, vinculada ao Ministério da Fazenda, são arrecadados mediante a emissão, pelos contribuintes, dos Documentos de Arrecadação de Receitas Federais – DARF, os quais são repassados pela rede bancária ao Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO, onde são processados eletronicamente.

As informações obtidas são consolidadas no Sistema de Análise Gerencial da Arrecadação – ANGELA (vide cópia de tela do sistema no Volume I), entre outras formas, por Tributo, Unidade da Federação e Município de origem da receita, para uso pela SRF e órgãos autorizados. Além das consultas e relatórios, esse sistema possibilita a realização de apurações especiais de suas bases de dados, efetuadas pela Coordenação de Tecnologia da Informação, o que permite diversas formas de tratamento analítico do seu conteúdo.

As análises oficiais divulgadas pela SRF acerca do comportamento da arrecadação, bem como dados resumi-dos por tributo e Região Fiscal, encontram-se

atualmente disponibilizados na Rede Internet, no site <http://www.receita.fazenda.gov.br/Arrecadacao/default.htm>.

Com relação aos tributos administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, os mesmos são arrecadados por meio de Guias de Recolhimento da Previdência Social, que são repassadas pelos bancos à Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – DATAPREV, local de seu processamento eletrônico.

As informações obtidas são consolidadas, entre outras formas, por Tipo de Contribuição, Unidade da Federação e Município de origem da receita no Sistema Integrado de Séries Históricas – SINTESE, de uso da Diretoria de Arrecadação e Fiscalização e órgãos autorizados. Tal sistema possibilita a geração de relatórios (vide exemplo constante no Volume I) a partir de suas bases de dados, efetuadas pela Divisão de Sistemas e Cadastros da Coordenação Geral de Arrecadação.

Os dados oficiais divulgados pelo INSS acerca da arrecadação encontram-se atualmente disponibilizados na Rede Internet, com acesso pelo site <http://www.mpas.gov.br/13a.htm>.

- **Recursos recebidos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 1º, I)**

A execução descentralizada de programas e ações federais, bem como o repasse de recursos consignados nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social às Unidades da Federação e aos Municípios, somente são efetuados mediante o cadastro da transferência no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, o qual também registra e controla a sua execução.

A Secretaria Federal de Controle – SFC, tomando por base os dados disponíveis no SIAFI, instituiu e mantém em ambiente de microinformática o Sistema de Gerenciamento de Convênios – SIGECONV (vide relação de campos disponíveis para consultas constante do Volume I), que possibilita tanto a realização de consultas quanto a obtenção de relatórios acerca dessas transferências de recursos.

Os arquivos desse sistema encontram-se atualmente disponibilizados na Rede Internet apenas na versão para *download*, com acesso pelo site <http://www.sfc.fazenda.gov.br>.

- **Valores de origem tributária entregues e a entregar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e a expressão numérica dos critérios de rateio (art. 1º, I)**

O Tribunal de Contas da União, conforme dispõem o Parágrafo Único do Art. 161 da Constituição Federal e o inciso VI do art. 1º da Lei nº 8.443/92, é o responsável pelo cálculo das quotas dos fundos de participação instituídos no art. 159 da Constituição.

Esta Corte, nos termos dos artigos 244 e 245 de seu Regimento Interno, fixa os coeficientes de participação referentes a cada Unidade da Federação e Municípios

com base em informações recebidas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e do órgão encarregado do controle das exportações.

O Tribunal atualmente utiliza-se de sistema informatizado para o cálculo desses coeficientes, o qual também é utilizado para o registro e o acompanhamento da distribuição das parcelas aos Entes da Federação.

Os coeficientes de participação dos Entes federados nos fundos constitucionais encontram-se disponíveis para consulta na Internet, com acesso pelo *site* <http://www.tcu.gov.br>, enquanto que as cotas correspondentes a cada um podem ser visualizadas no *site* <http://www.stn.fazenda.gov.br>.

- **Relatórios resumidos da execução orçamentária da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 1º, II)**

Os relatórios bimestrais acerca da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social são publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional, vinculada ao Ministério da Fazenda, por intermédio da sua Coordenação Geral de Contabilidade, tomando por base a execução orçamentária registrada no Sistema SIAFI (vide modelo de dados constante do Volume I).

O SIAFI, além de consultas contábeis e orçamentárias, permite a extração do conteúdo de seus arquivos de dados, possibilitando diversos tipos de agrupamento e análise das informações disponíveis.

Para efeito de divulgação, os dados de realização de receitas e despesas são apurados e agrupados por alguns dos diversos níveis de classificação orçamentária, quais sejam, para a receita, a Natureza da Receita, e para a despesa, Poder, Órgão, Função e Programa.

As informações oficiais divulgadas pela STN, inclusive notas explicativas aos relatórios apresentados, encontram-se, entre outras, disponíveis para consulta e *download* na Internet, no *site* <http://www.stn.fazenda.gov.br>.

Os relatórios bimestrais acerca da execução do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais são publicados resumidamente (consolidação por Órgão Superior e Empresa) pelo Ministério do Orçamento e Gestão – MOG, a partir de informações constantes do Sistema Integrado de Dados Orçamentários – SIDOR.

Os dados oficiais divulgados pelo MOG (vide Portaria nº 364, da Secretaria Executiva do MOG, constante do Volume I), bem como a análise da execução, encontram-se atualmente disponíveis para consulta na Rede Internet, com acesso pelo *site* <http://www.mpo.gov.br/estatais/index.htm>.

- **Balço 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. 1º, III)**

Esse demonstrativo, instituído pelo Art. 111 da Lei nº 4.320/64, refere-se à consolidação, para as três Esferas de Governo, do quadro componente do Anexo I

do mesmo diploma, o qual, porém, encontra-se atualmente em desuso pela Administração Pública Federal, devido às modificações posteriormente ocorridas nas classificações orçamentárias.

A STN, porém, tendo em vista o cumprimento ao preceito legal supra, desenvolveu no âmbito do Sistema SIAFI o módulo “Sistema de Acompanhamento das Finanças dos Estados e Municípios – SAFEM”, para receber as informações dos entes dessas Esferas, porém as informações ali constantes carecem de confiabilidade, de vez que os dados são registrados manualmente por servidores das Delegacias Federais de Controle - DFC, e as contas contábeis daqueles Entes ainda tem que ser convertidas pela própria DFC para o padrão federal, tendo em vista a diversidade de planos de contas adotados. Tal situação torna prejudicado o cumprimento integral do quesito.

Existe, porém, na esfera federal, o “Demonstrativo de Receitas e Despesas da União – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social”, correspondente à Tabela 11 da “Execução Orçamentária do Governo Federal”, publicada pela STN, relatório de conteúdo equivalente ao solicitado, o qual se encontra disponível para consultas e *download* na Internet, no *site* <http://www.stn.fazenda.gov.br>.

- **Orçamentos do exercício da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e os respectivos balanços do exercício anterior (art. 1º, IV)**

O Orçamento Geral da União – OGU, em todas as suas modalidades e diversas etapas de elaboração, é processado no Sistema SIDOR (vide modelo de dados constante do Volume I), sendo seus componentes Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social de responsabilidade da Secretaria de Orçamento Federal – SOF, e o Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais, do Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais, ambos órgãos vinculados ao Ministério do Orçamento e Gestão – MOG.

O SIDOR permite, além das consultas efetuadas por órgãos autorizados, a realização de apurações especiais de suas bases de dados, possibilitando diversos tratamentos analíticos das informações.

Os quadros orçamentários oficiais divulgados pelo MOG, bem como as suas análises (vide exemplo no Volume I), encontram-se disponíveis para consulta e *download* na Internet, com acesso por intermédio do *site* <http://www.mpo.gov.br/SOF/index.htm>.

Quanto aos balanços, a STN, com base nas informações fornecidas pelo Sistema SIAFI, divulga mensalmente, em conjunto com a “Execução Orçamentária do Governo Federal”, o Balanço Orçamentário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Por sua vez, o MOG, com base nos dados contidos no Sistema SIDOR, divulga anualmente o Balanço Orçamentário do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais.

Os demonstrativos correspondentes a estes balanços encontram-se disponíveis para consulta e “download” na Rede Internet, com acesso pelos *sites* <http://www.stn.fazenda.gov.br> (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social) e <http://www.mpo.gov.br/estatais/index.htm> (Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais).

- **Resumos dos instrumentos de contrato ou de seus aditivos, e as comunicações ratificadas pela autoridade superior (art. 1º, V)**

A Secretaria Especial de Administração e Patrimônio - SEAP, órgão supervisionado pelo MOG, mantém em operação o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG (vide exemplo de cópias de tela no Volume I), somente para os órgãos e entidades do Poder Executivo constantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, não abrangendo nem os demais poderes nem as empresas estatais.

Esse sistema registra os resumos de contratos, e de seus aditivos, firmados com terceiros pelos órgãos e entidades vinculados àquela esfera da administração pública, não informando porém, sobre as comunicações administrativas.

Além dessa limitação, o SIASG apresenta problemas de consistência de informações, uma vez que não é obrigatório o registro do contrato no sistema para a realização de despesas por intermédio do Sistema SIAFI, o que possibilita a efetivação de gastos relativos a contratos que não estejam registrados no SIASG.

A SEAP, mesmo com os problemas de abrangência e consistência aqui apresentados, oferece acesso à versão gerencial do SIASG na Rede Internet, com ingresso pelo *site* <http://www.siasg.mare.gov.br/Default.asp>.

- **Relações mensais de todas as compras feitas pela administração direta ou indireta (art. 1º, VI)**

O SIASG também permite elencar as compras ali registradas pelos diversos órgãos nele operantes, porém com as mesmas limitações apresentadas no quesito anterior, e idêntico acesso pela Internet.

Assim sendo, em resumo, pode-se concluir que encontram-se acessíveis atualmente, para inclusão na *homepage* instituída pelo art. 1º da Lei nº 9.755/98, as seguintes informações:

- Montante de cada um dos tributos arrecadados pela União (art. 1º, I) – acesso pelos *sites* <http://www.receita.fazenda.gov.br/Arrecadacao/default.htm> (tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal) e <http://www.mpas.gov.br/13a.htm> (tributos administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social);
- Recursos repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios à conta dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (art. 1º, I) – *site* <http://www.sfc.fazenda.gov.br> (*download* do Sistema de Gerenciamento de Convênios – SIGECONV);

- Valores de origem tributária entregues e a entregar pela União, e a expressão numérica dos critérios de rateio (art. 1º, I) – sites <http://www.tcu.gov.br> (coeficientes de participação nos fundos constitucionais) e <http://www.stn.fazenda.gov.br> (quotas correspondentes a cada Ente federado);
- Relatório resumido da execução orçamentária da União (art. 1º, II) - sites <http://www.stn.fazenda.gov.br> (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social) e <http://www.mpo.gov.br/estatais/index.htm> (Orçamento de Investimento das Empresas Estatais);
- Balanço consolidado das contas da União (art. 1º, III) – site <http://www.stn.fazenda.gov.br> (“Demonstrativo de Receitas e Despesas da União – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social”, correspondente à Tabela 11 da “Execução Orçamentária do Governo Federal”);
- Orçamentos do exercício da União, e os respectivos balanços do exercício anterior (art. 1º, IV) - sites <http://www.mpo.gov.br/SOF/index.htm> (Orçamento Geral da União), <http://www.stn.fazenda.gov.br> (Balanço Orçamentário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social), e <http://www.mpo.gov.br/estatais/index.htm> (Balanço Orçamentário do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais);
- Resumos dos instrumentos de contrato ou de seus aditivos (art. 1º, V) – acesso somente aos dados do Poder Executivo e seus órgãos executantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, por intermédio do site <http://www.siasg.mare.gov.br/Default.asp> (acesso ao Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, porém sem registro das comunicações); e
- Relações mensais de todas as compras feitas pela administração direta ou indireta (art. 1º, VI) – idem ao anterior, no site <http://www.siasg.mare.gov.br/Default.asp> (acesso ao SIASG).

6. CENÁRIOS TÉCNICOS

A *Internet* é a rede mundial de computadores. Ela foi concebida com base em um protocolo de comunicação chamado TCP/IP (Protocolo de Controle e Transferência/Protocolo Internet, em inglês). Este protocolo é uma espécie de “linguagem”, que permite que os mais diferentes tipos de computadores (PCs, Macs e Unix) possam se comunicar. É esta capacidade de integração que torna a Internet tão poderosa.

A organização da Internet, sob forma de malha, permite que o acesso a um computador no outro lado do *mundo possa ser feito ao custo de uma ligação local, o que a coloca em uma posição de destaque como veículo de comunicação.

Os principais serviços oferecidos na Internet são o Correio eletrônico, a transferência de arquivos, os Grupos de discussão e a Web.

O correio eletrônico permite o envio de mensagens para qualquer usuário da rede. As mensagens ficam armazenadas nas caixas postais eletrônicas até que o destinatário resolva abrir o envelope digital e ler a mensagem.

A transferência de arquivos permite a cópia de programas gratuitos, tais como utilitários antivírus, aplicativos e jogos.

Os grupos de discussão são semelhantes a grandes clubes que reúnem pessoas com interesses semelhantes, possibilitando a troca de informações por meio de murais eletrônicos (*Usenet*) ou canais de *Chat*, onde os usuários podem trocar idéias, ao vivo, em salas eletrônicas especiais para cada assunto.

A Web (World Wide Web ou WWW) é a parte multimídia da Internet. Nela as páginas podem conter fotos, animações, trechos de vídeos e sons.

A Web é formada por milhões de lugares conhecidos como *sites*, que são mantidos por universidades, empresas, órgãos do governo e, até mesmo, por pessoas físicas.

As informações disponíveis nos *sites* estão organizadas em páginas, interligadas entre si por meio de ligações conhecidas como *links*.

O *link* pode estabelecer ligação com outra página dentro do mesmo *site* ou, até mesmo, com *sites* diferentes, podendo fazer referência a praticamente qualquer documento disponível na Internet.

A entrada principal de um *site* é a sua *homepage*, que remete a outras páginas e, por vezes, oferece ferramentas de busca para facilitar a localização de informações.

Como pode-se perceber, a Internet possui toda uma infra-estrutura cujo principal objetivo é a disseminação da informação.

Neste sentido, a Internet surge como um excelente instrumento para dar publicidade aos atos administrativos, tornando disponível aos cidadãos todas as informações essenciais sobre o funcionamento do Estado.

Ciente desta potencialidade, o Legislador estabeleceu norma dispondo sobre a criação, pelo Tribunal de Contas da União, de *homepage* na Internet para divulgação de dados e informações específicas sobre Contas Públicas.

Para implementação do disposto na Lei 9755, de 16 de Dezembro de 1998, o grupo de trabalho levantou três alternativas básicas, que foram analisadas de acordo com sua complexidade, custo e prazo de implementação.

Não obstante a insuficiência de elementos que permitissem a tradução dos parâmetros anteriormente citados em valores numéricos, as alternativas foram analisadas de forma comparativa, permitindo uma estimativa em termos globais.

6.1 PRIMEIRA ALTERNATIVA

A primeira alternativa consistia na coleta das informações junto às fontes responsáveis, no seu tratamento e disponibilização na Internet.

A adoção desta alternativa envolveria a alocação em tempo integral de, pelo menos, dois analistas de sistemas que seriam responsáveis pela construção da *homepage* e pela definição de toda infra-estrutura necessária à coleta, tratamento e disponibilização das informações.

Seria necessário o estabelecimento da periodicidade e do formato de encaminhamento das informações ao Tribunal, a fim de que pudessem ser carregadas no banco de dados corporativo para tratamento e acesso via Internet.

Para que as informações pudessem ser armazenadas no banco de dados corporativo do Tribunal, seria necessária a integração de todos os dados a serem coletados, entre si, e com os atualmente existentes, a fim de evitar redundâncias e falta de integridade. Desta forma, os analistas envolvidos no projeto deveriam, juntamente com a equipe de administração de dados da SEINF, modelar todas as informações requeridas na Lei 9755/98.

Este trabalho envolveria a modelagem de informações contidas em sistemas como o SIAFI, SIASG, SIDOR, SIGECONV, ANGELA e SINTESE dentre outros.

Após o trabalho de estruturação destas informações no banco de dados corporativo e a especificação dos diferentes tipos de lay-outs de dados, a serem encaminhados ao Tribunal, seria necessário o estabelecimento de entendimentos com as fontes responsáveis, para que elas encaminhassem as informações no lay-out e na periodicidade especificados.

Para que as informações encaminhadas pudessem ser incluídas no banco de dados corporativo, seria ainda necessário o desenvolvimento das rotinas de leitura e carga de dados e o sistemático acompanhamento de sua execução, o que exigiria a alocação de, pelo menos, mais um servidor.

Com a sistematização do envio e carga das informações nos computadores do Tribunal a fase de elaboração dos procedimentos de coleta de dados pode ser considerada concluída, o que não significa que as informações já estariam disponíveis para consulta na Internet.

Seria necessário, ainda, o desenvolvimento de aplicações que possibilitassem o acesso estruturado às informações, permitindo que o usuário pudesse utilizar critérios para busca e efetuar o cruzamento de informações.

É importante ressaltar que o desenvolvimento destas aplicações seria uma atividade complexa, requerendo dedicação integral dos analistas de sistemas envolvidos e ampla participação e colaboração dos servidores indicados pelas unidades do Tribunal envolvidas.

Com relação aos custos envolvidos na implementação desta primeira alternativa, é importante ressaltar a necessidade de um criterioso estudo para avaliação do volume das informações a serem armazenadas e do nível de acesso a que elas seriam submetidas. Esta análise seria fundamental para o dimensionamento da infra-estrutura de hardware e software necessária.

Em uma avaliação preliminar, pode-se afirmar que os recursos computacionais atualmente existentes no Tribunal não seriam suficientes para suportar tamanho volume de informações e a sobrecarga de processamento gerada em função de sua disponibilização na Internet.

Assim, seria necessário o investimento na aquisição de, pelo menos, mais dois computadores, que funcionariam como servidores de banco de dados e Internet,

bem como de licenças adicionais de softwares, tais como: banco de dados Oracle, sistema operacional Windows NT e outros.

Apesar de o investimento na infra-estrutura de hardware e software não ser considerado pequeno, ele representa uma parcela pouco significativa do total necessário à implementação desta alternativa, se comparado ao volume de recursos gasto na alocação de pessoal.

É importante lembrar que, além do elevado investimento inicial na criação da infra-estrutura necessária e na construção da *homepage*, será necessária a alocação permanente de, pelo menos, mais dois servidores para a manutenção da página e acompanhamento dos procedimentos de produção.

Outro aspecto importante a ser ressaltado é que o Tribunal estaria dependendo, para a alimentação das informações na *homepage*, de sistemas informatizados de outras instituições que, a qualquer momento, poderiam ser alterados, gerando manutenção e, conseqüentemente, mais custos.

Diante da complexidade técnica, o tempo de implementação desta alternativa inviabilizaria o cumprimento do prazo estabelecido em Lei e fugiria ao que entendemos ser o seu espírito de evitar despesas adicionais, comprometendo, portanto, o princípio da razoabilidade e da eficiência, configurando-se, portanto, numa solução antieconômica, seja em razão dos custos diretos envolvidos, seja em razão do custo de oportunidade do Tribunal, que poderia canalizar esses recursos para o desempenho das suas atividades constitucionais.

Além da complexidade de implementação, ainda existem outros aspectos como a necessidade de realização de licitação para a aquisição da infra-estrutura necessária, o que também onera o prazo de conclusão.

Uma das principais vantagens desta primeira alternativa seria a maior independência do Tribunal em relação às fontes de informações. Desta forma, o Tribunal receberia as informações no formato especificado e poderia, a partir daí, dar-lhes o tratamento desejado, sem precisar depender da cooperação de outras instituições.

6.2 SEGUNDA ALTERNATIVA

A segunda alternativa consistia na construção de uma *homepage* simples, contendo apenas *links* de acesso para as informações já disponibilizadas na Internet pelas fontes responsáveis.

Esta alternativa foi considerada simples, com custo e prazo de implementação relativamente pequenos.

Inicialmente, sua implementação envolveria a alocação de dois servidores da SEINF que ficariam responsáveis pela construção e manutenção da *homepage*.

O levantamento das informações requeridas na Lei e de sua disponibilidade na Internet seria feito pelos servidores designados pela SEINF, juntamente com outros servidores a serem indicados pelas unidades a que forem atribuídas responsabilidades sobre as informações solicitadas.

Os custos de implementação, neste caso, envolveriam o tempo de trabalho despendido na construção e manutenção da página, bem como a criação da infraestrutura necessária à sua hospedagem e manutenção.

Neste caso, os custos mais significativos seriam devidos ao tempo gasto na atividade de construção e manutenção da *homepage*, uma vez que o custo de hospedagem poderia ser considerado irrisório, tendo em vista tratar-se apenas de uma página que prove acesso a informações armazenadas e disponibilizadas por outras fontes.

Desta forma, não haveria necessidade de investimento em infra-estrutura, uma vez que o ambiente computacional atualmente existente seria suficiente para suportar a implementação desta alternativa.

A implementação desta segunda alternativa seria relativamente rápida, permitindo o cumprimento dos prazos estabelecidos em Lei. Entretanto, estariam disponíveis apenas as informações já acessíveis nos *sites* de outras instituições, no formato por elas publicado, o que poderia não atender aos anseios do Tribunal e da sociedade.

6.3 TERCEIRA ALTERNATIVA

A terceira alternativa levantava a possibilidade do estabelecimento de uma parceria entre o Tribunal e as fontes responsáveis pelas informações, na qual o Tribunal construiria uma *homepage* que remeteria às informações já disponíveis e, quando necessário, promoveria entendimentos no sentido de ajustar o seu conteúdo e forma, a fim de atender aos anseios da sociedade.

Esta alternativa foi considerada simples. Entretanto, sua adoção acarretaria um maior trabalho operacional e um aumento na complexidade das relações entre o Tribunal e as fontes responsáveis pelas informações, tendo em vista a necessidade de ajustar o seu conteúdo e forma, a fim de atender à Lei.

Neste sentido, a SEINF e as unidades a que forem atribuídas estas responsabilidades deveriam não só identificar e tornar acessíveis as informações requeridas, como também avaliar seu conteúdo e forma para, quando necessário, entrar em contato com as fontes responsáveis, a fim de solicitar o seu ajuste com vistas ao atendimento da Lei.

A implementação desta alternativa envolveria a alocação de dois servidores da SEINF, responsáveis pela construção e manutenção da página, e outros servidores a serem indicados pelas unidades a que forem atribuídas responsabilidades sobre as informações requeridas na Lei.

Os custos de hospedagem e construção da *homepage*, neste caso, seriam praticamente idênticos aos da alternativa anterior. Entretanto, haveria um significativo aumento no que diz respeito ao tempo gasto no processo de análise das informações disponíveis e no estabelecimento de entendimentos, junto às fontes por elas responsáveis, a fim de adequá-las às necessidades do Tribunal e ao estabelecido na Lei nº 9.755/98.

É importante ressaltar que a adoção desta alternativa iria gerar um ônus adicional para as fontes responsáveis pelas informações, uma vez que ficaria a cargo delas a disponibilização das informações na Internet, de acordo com o formato e na periodicidade definidos pelo Tribunal. A *homepage* construída pela SEINF apenas proveria um acesso organizado a estas informações.

O tempo de implementação desta alternativa seria semelhante ao da segunda, se considerarmos que a *homepage* poderia ser construída inicialmente provendo acesso apenas às informações já disponíveis sendo, posteriormente, realizadas as adequações necessárias à melhoria da qualidade da informação e ao pleno cumprimento da Lei.

A maior dificuldade na implementação desta alternativa residiria na interação com as fontes de informações e na sua disponibilidade de recursos para implementar as solicitações efetuadas pela Tribunal.

A principal vantagem seria a diluição do ônus do tratamento e disponibilização das informações por diversas instituições, aproveitando o conhecimento e a estrutura de cada uma delas e evitando a duplicação de esforços e a redundância de informações.

Avaliando as três alternativas levantadas, o grupo de trabalho considerou esta última a mais adequada para cumprir a determinação do dispositivo legal.

A primeira alternativa, apesar da independência e flexibilidade que o Tribunal teria no tratamento das informações que lhe fossem encaminhadas, seria extremamente onerosa e complexa, gerando enorme trabalho operacional e duplicando os esforços e gastos com informatização já realizados por outras instituições.

Uma das grandes vantagens da Internet é a possibilidade de remeter a informações já existentes em outros computadores, evitando a duplicidade de armazenamento e aproveitando os recursos computacionais e o conhecimento já utilizados para o tratamento daquela informação.

Neste sentido, a primeira alternativa foi descartada, pelo grupo de trabalho, como opção viável de implementação do disposto na Lei 9755/98.

A segunda alternativa, que objetivava a construção de uma *homepage* contendo apenas *links* para as informações disponíveis, apesar de bastante simples e de fácil implementação, poderia não atender ao espírito do legislador, uma vez que muitas das informações requeridas na Lei poderiam não estar no formato adequado ou, até mesmo, nem estar disponíveis.

A terceira alternativa surge como uma evolução da segunda, na medida em que prevê a construção de uma *homepage*, contendo Links para as informações já disponíveis, e amplia o escopo de atuação do Tribunal, definindo a necessidade do estabelecimento de entendimentos com as diversas fontes de informações, a fim de solicitar, quando necessário, a disponibilização de novas informações ou a sua adequação para fins de cumprimento ao estabelecido na Lei 9755/98.

Desta forma, o grupo de trabalho considera esta alternativa a mais viável para o cumprimento do dispositivo legal, considerando a relativa simplicidade de implementação, a não duplicação de esforços, a minimização dos gastos e a

potencialidade de um trabalho cooperativo entre o Tribunal e as fontes responsáveis pelas informações.

7. CONCLUSÕES

Como visto na Seção 3 - Circunscrição Normativa, o objeto da Lei nº 9.755/98 é vastíssimo no que se refere à quantidade de informações que se pretende tornar acessível na Internet, na *homepage* “Contas Públicas”. Refere-se, praticamente, a toda a gestão dos recursos públicos, seja no nível da receita, seja no nível da despesa, em todas as três esferas de Governo (Federal, Estadual e Municipal).

O fundamento axiológico da Lei encontra amparo no princípio constitucional da publicidade, esse entendido de uma forma bastante ampla, ultrapassando aquela dimensão da publicação em órgão oficial, a qual confere aos atos administrativos a eficácia necessária.

No entanto, s.m.j, pairam sobre a norma vícios de inconstitucionalidade, quer seja em relação ao seu conteúdo como um todo, ao conferir ao TCU tarefa estranha às atribuições constantes na Carta Magna, quer seja em relação às informações sobre Estados e Municípios, Entes em relação aos quais o TCU não tem jurisdição, exceto quanto aos recursos federais repassados. Nesse ponto, pode-se afigurar possível a formulação, pelo E. Plenário, de juízo de negação do cumprimento da norma, total ou parcialmente.

Se superada a preliminar de inconstitucionalidade, resta enfrentar o quesito de cumprimento da Lei nº 9.755, conferindo-lhe a indispensável eficácia. Conforme argumentação lançada na Seção 4.3, para que a Lei nº 9.755/98, na parte em que não esteja corrompida pelo vício insanável de inconstitucionalidade (Estados e Municípios), possa ser dotada de eficácia, é necessário que o Tribunal, ao criar a *homepage*, o faça adotando uma sistemática de implantação e editando uma instrução normativa (poder regulamentar) dimensionadas de tal modo a gerar no mundo fático as hipóteses normativas contempladas na Lei, de uma forma exequível, com a força obrigacional amparada no poder regulamentar de que dispõe, bem como sem estrangular os princípios da economicidade (arrimados nos princípios da razoabilidade e da eficiência) e sem comprometer as demais atividades constitucionais a cargo do Tribunal (custo de oportunidade).

Para tanto, dentre os cenários técnicos possíveis (Seção 6), elegeu-se, como mais apto a balizar-se nesses pressupostos, aquele descrito em 6.3 TERCEIRA ALTERNATIVA, haja vista a relativa simplicidade de implementação, a não duplicação de esforços e a minimização dos gastos para a Administração como um todo.

Segundo essa sistemática, as principais fontes das informações seriam as seguintes:

- Montante de cada um dos tributos arrecadados pela União (art.1º, I) – acesso pelos *sites* <http://www.receita.fazenda.gov.br/Arrecadacao/default.htm> (tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal) e <http://www.mpas.gov.br/13a.htm> (tributos administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social);

- Recursos repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios à conta dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (art. 1º, I) – site <http://www.sfc.fazenda.gov.br> (download do Sistema de Gerenciamento de Convênios – SIGECONV);
- Valores de origem tributária entregues e a entregar pela União, e a expressão numérica dos critérios de rateio (art. 1º, I) – sites <http://www.tcu.gov.br> (coeficientes de participação nos fundos constitucionais) e <http://www.stn.fazenda.gov.br> (quotas correspondentes a cada Ente federado);
- Relatório resumido da execução orçamentária da União (art. 1º, II) - sites <http://www.stn.fazenda.gov.br> (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social) e <http://www.mpo.gov.br/estatais/index.htm> (Orçamento de Investimento das Empresas Estatais);
- Balanço consolidado das contas da União (art. 1º, III) – site <http://www.stn.fazenda.gov.br> (“Demonstrativo de Receitas e Despesas da União – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social”, correspondente à Tabela 11 da “Execução Orçamentária do Governo Federal”);
- Orçamentos do exercício da União, e os respectivos balanços do exercício anterior (art. 1º, IV) – sites <http://www.mpo.gov.br/SOF/index.htm> (Orçamento Geral da União), <http://www.stn.fazenda.gov.br> (Balanço Orçamentário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social), e <http://www.mpo.gov.br/estatais/index.htm> (Balanço Orçamentário do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais);
- Resumos dos instrumentos de contrato ou de seus aditivos (art. 1º, V) – acesso somente aos dados do Poder Executivo e seus órgãos executantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, por intermédio do site <http://www.siasg.mare.gov.br/Default.asp> (acesso ao Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, porém sem registro das comunicações); e
- Relações mensais de todas as compras feitas pela administração direta ou indireta (art. 1º, VI) – idem ao anterior, no site <http://www.siasg.mare.gov.br/Default.asp> (acesso ao SIASG).

Entretanto, com relação aos dois últimos itens, não estariam incluídas as informações das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, dos órgãos e entidades dos Poderes Judiciário e Legislativo, do Ministério Público da União, do Tribunal de Contas da União, da Advocacia-Geral da União, nem de outros órgãos de assessoramento imediato ao Presidente da República, que não estejam vinculados a Ministérios. Assim, a Instrução Normativa que regulamentará a matéria deverá prever regra especial, nesses casos.

Apesar da impossibilidade de recuperação das informações dos Estados e Municípios, via competência normativa do TCU, o E. Plenário, se entender conveniente e oportuno envidar esforços de modo a contemplar esse tipo de dados na homepage, poderá autorizar a Presidência do Tribunal a buscá-las mediante acordos de cooperação técnica com os órgãos de controle externo desses Entes da Federação. A respeito do tema, não foi possível aprofundar a discussão, no âmbito deste

trabalho, porquanto até sua conclusão não haviam chegado respostas aos Avisos expedidos pela I. Presidência. (cf. explicitado na Seção 2).

Vislumbram-se, portanto, como medidas preliminares à implantação da sistemática ora proposta, a edição de Instrução Normativa dispoendo sobre as responsabilidades e ações que serão conferidas aos órgãos detentores das informações, bem como de Portaria, regulamentando, para a SEINF, a SAUDI e a SECON, as atribuições relativas à criação e manutenção da homepage.

8. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Como corolário de todo o exposto, o Grupo de Trabalho propõe ao Tribunal, caso superada a preliminar de inconstitucionalidade total da Lei nº 9.755/98, que:

1 - firme entendimento no sentido de que as atribuições determinadas pela referida Lei, no que tange a tornar disponíveis os dados e informações sobre Estados e Municípios na *homepage* Contas Públicas, os quais não decorram de transferências de verbas federais, extrapolam a jurisdição do Tribunal de Contas da União, revelando-se, nesse ponto, inaplicáveis pela via da competência normativa conferida ao TCU;

2 - autorize a Presidência a intentar, junto aos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, a celebração de acordos de cooperação técnica que possibilitem, de forma progressiva, o acesso a informações sobre as contas públicas dos Entes da Federação sob a jurisdição dos convenentes, nos moldes requeridos pela Lei nº 9.755/98, de modo a integrarem a *homepage* Contas Públicas;

3 - autorize a implementação da *homepage* Contas Públicas segundo a sistemática proposta no item 6.3, Seção 6 - CENÁRIOS TÉCNICOS, deste Relatório;

4 - expeça Instrução Normativa regulamentando, no âmbito do Poder Público Federal, a colocação em disponibilidade, na Internet, pelos órgãos jurisdicionados responsáveis, dos dados e informações a que se refere a Lei nº 9.755/98, de modo a integrarem a *homepage* Contas Públicas, na forma do anteprojeto constante do Anexo I;

5 - autorize a Presidência a expedir Portaria fixando atribuições às unidades técnicas subordinadas à SEGECEX, relativamente à implementação e manutenção da *homepage* Contas Públicas, conforme minuta constante do Anexo II;

6 - dê conhecimento da Decisão que vier a ser proferida, bem como da Instrução Normativa que vier a ser expedida:

a) ao Congresso Nacional;

b) à Secretaria da Presidência da República e aos Ministros de Estado em cuja Pasta constem os órgãos alcançados pelas disposições normativas da IN, para conhecimento e adoção das providências necessárias ao seu cumprimento; e

c) aos órgãos do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público da União, da Advocacia-Geral da União, para os mesmos fins da alínea anterior.

7 - determine o arquivamento dos presentes autos.

... (assinado) NAGIB CHAUL MARTINEZ - Coordenador (Secretaria-Geral de Controle Externo - SEGECEX), PAULO ANDRÉ MATTOS DE CARVALHO (Secretaria de Informática - SEINF), CLÁUDIO HENRIQUE CORREIA (Secretaria de Contas do Governo e Transferências Constitucionais - SECON) e FRANCISCO CARLOS NOVAES GALHANO (Secretaria de Auditoria e Inspeções - SAUDI).”

3. Como corolário, o Grupo de Trabalho elaborou proposta de anteprojeto de Instrução Normativa, nos seguintes termos:

“ANTEPROJETO DE INSTRUÇÃO NORMATIVA

.....”

4. O Relatório do Grupo de Trabalho (estudos, conclusões e propostas de textos de anteprojeto de Instrução Normativa e seu Anexo, bem como da sugestão de Portaria do Presidente do TCU) foi submetido ao exame da *Comissão Técnica de Estudos, Normas e Procedimentos sobre Controle e Fiscalização*, deste Tribunal, que julgou pertinentes algumas modificações na redação dos documentos. Discutidas tais modificações em conjunto com o Grupo de Trabalho, resultaram as seguintes propostas finais:

“ANTEPROJETO DE INSTRUÇÃO NORMATIVA

.....”

5. Submetido os documentos finalizados ao exame da Titular da SEGECEX, esta manifestou-se nos autos evidenciando que a proposta elaborada pelo Grupo de Trabalho observou o princípio da economicidade dos recursos públicos ao elaborar um modelo de implementação e manutenção de *homepage* de modo a evitar a duplicação de trabalho uma vez que grande parte dos dados requeridos pela Lei nº 9.755/98 já existe no âmbito do Governo Federal. Restaria, então, a esta Corte regular a forma de tornar disponível tais elementos na Internet.

6. Consignou, ainda, a Titular da SEGECEX que:

“Quanto à questão da inconstitucionalidade suscitada pelo Grupo, entendendo que o principal óbice reside no fato de o Tribunal não poder normatizar para Estados e Municípios, no que se refere aos dados e informações pertinentes à arrecadação das receitas próprias desses Entes da Federação e de seus contratos firmados bem como das compras por eles efetuados.

No entanto, essas informações podem ser buscadas de formas alternativas, tais como, por exemplo, via acordos de cooperação técnica firmados com os Tribunais de Contas dos Estados e Municípios. A viabilidade dessa análise ficou prejudicada uma vez que até o prazo definido para a conclusão dos trabalhos (cf. Portaria SEGECEX nº 04/1999, inclusa no Volume I dos presentes autos) o Grupo não

obteve resposta dos Avisos expedidos pela I. Presidência àqueles órgãos de controle externo (cf. cópias inclusas no Volume II).

Essa dificuldade não obsta, porém, que seja implementada a proposta feita pelo Grupo, a qual satisfaria as informações relativas à esfera federal, sendo que, num momento posterior, a homepage Contas Públicas contemplaria as esferas estaduais e municipais, caso seja factível a obtenção das respectivas informações por meio do acordo de cooperação suscitado no item 2 da proposta do Grupo, acima transcrito.

Assim, a implementação da sistemática regulamentada pelo anteprojeto de Instrução Normativa apresentaria o funcionamento da homepage, de imediato, com os dados e informações em nível federal, bem como dos recursos (constitucionais e voluntários) repassados pela União aos Estados e Municípios. Num momento posterior, seria estudada sistemática própria atinente à Estados e Municípios, (...)

7. Ficou registrado, ainda, na manifestação da Titular da SEGECEX que as alterações promovidas nos textos elaborados inicialmente pelo Grupo foram as seguintes:

7.1 Na Instrução Normativa:

- Os dados e informações relativos às transferências constitucionais serão fornecidos por três órgãos distintos: Banco do Brasil, Ministério da Fazenda e Tribunal de Contas da União, detentores primários das informações;
- A relação dos elementos informativos que deverão constar nos *sites* dos órgãos e entidades responsáveis foram deslocados, do texto da IN para o texto de um Anexo à mesma. Com isso estabelece-se maior flexibilidade de alteração (quando for necessário), o que poderá ser promovida pelo Presidente do Tribunal, mediante expedição de Portaria.

7.2 Na sugestão de Portaria do Presidente:

- As atribuições de execução mais freqüente, tais como verificação da inserção de dados, contatos com órgãos para eventuais correções e proposição ao respectivo Relator das providências cabíveis em casos específicos, foram cometidas às Secretarias de Controle Externo em cuja clientela estejam incluídos os órgãos e entidades responsáveis. Fica definido à SAUDI e à SECON auxiliar a SEINF no estabelecimento da forma de apresentação dos dados e informações e na proposição de aperfeiçoamentos necessários;
- Foi previsto, também, a elaboração de relatórios periódicos a serem submetidos à Presidência, via SEGECEX.

8. Finalmente, a Titular da SEGECEX, (fls. 56/57) endossou as propostas de encaminhamento formuladas pelo Grupo de Trabalho no sentido de que o Tribunal:

8.1 - firme entendimento no sentido de que as atribuições determinadas pela referida Lei, no que tange a tornar disponíveis os dados e informações sobre Estados e Municípios na *homepage* Contas Públicas, os quais não decorram de transferências de verbas federais, extrapolam a jurisdição do Tribunal de Contas da União, reve-

lando-se, nesse ponto, inaplicáveis pela via da competência normativa conferida ao TCU;

8.2 - autorize a Presidência a intentar, junto aos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, a celebração de acordos de cooperação técnica que possibilitem, de forma progressiva, o acesso a informações sobre as contas públicas dos Entes da Federação sob a jurisdição dos convenentes, nos moldes requeridos pela Lei nº 9.755/98, de modo a integrarem a *homepage* Contas Públicas;

8.3 - autorize a implementação da *homepage* Contas Públicas segundo a sistemática proposta no item 6.3, Seção 6 - Cenários Técnicos, do Relatório do Grupo de Trabalho;

8.4 - expeça Instrução Normativa regulamentando, no âmbito do Poder Público Federal, a colocação em disponibilidade, na Internet, pelos órgãos jurisdicionados responsáveis, dos dados e informações a que se refere a Lei nº 9.755/98, de modo a integrarem a *homepage* Contas Públicas, na forma do anteprojeto proposto;

8.5 - autorize a Presidência a expedir Portaria fixando atribuições às unidades técnicas subordinadas à SEGECEX, relativamente à implementação e manutenção da *homepage* Contas Públicas (conforme minuta constante dos autos - Anexo II do Relatório do Grupo de Trabalho);

8.6 - dê conhecimento da Decisão que vier a ser proferida, bem como da Instrução Normativa que vier a ser expedida:

a) ao Congresso Nacional;

b) à Secretaria da Presidência da República e aos Ministros de Estado em cuja Pasta estejam os órgãos alcançados pelas disposições normativas da IN, para conhecimento e adoção das providências necessárias ao seu cumprimento;

c) aos órgãos do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público da União, da Advocacia-Geral da União, para os mesmos fins da alínea anterior.

8.7 - determine o arquivamento dos presentes autos.

É o Relatório.

PARECER

9. Este processo contém as providências, no âmbito desta Corte, necessárias ao cumprimento do disposto na Lei nº 9.755, promulgada em dezembro de 1998, que atribui a este Tribunal a responsabilidade de instalar e manter *homepage* na Internet sob a rubrica *Contas Públicas*.

10. O objetivo do referido diploma legal é a instituição de um sistema de divulgação, ao público em geral, de dados e informações sobre os recursos orçamentários dos três níveis de governo, federal, estadual e municipal, de modo a imprimir transparência no seu gerenciamento.

11. A implementação do mecanismo em comento, franqueando acesso público a informações e dados referentes ao gerenciamento de recursos orçamentários do setor público brasileiro, merece reconhecimento por dois aspectos. Primeiro, a ousa-

dia do legislador ao transformar uma aspiração popular em algo concreto. Segundo, o caráter inovador da Lei que coloca o País em posição de vanguarda ao oferecer tal serviço de forma disciplinada, sistematizada, permanente e absolutamente sem restrição de acesso.

12. A implementação desse serviço de divulgação das *Contas Públicas* não emerge de simples devaneio do legislador inconseqüente. Trata-se, em verdade, de um processo amparado em diversos dispositivos que estabelecem preliminares de doutrina sobre divulgação das contas públicas. O espírito da divulgação dos recursos arrecadados e recebidos e a execução orçamentária está claramente expresso em dispositivos da Constituição Federal (arts. 37, *caput* e §1º; 162, *caput*; e 165, § 3º), da Lei Federal nº 4.320/64 (arts. 111 e 112) e da Lei nº 8.666/93 (arts. 16 e 61).

13. O principal antecedente é a Lei nº 4.320/64 que deu ao nosso País uma estrutura orçamentária nova, moderna, sistematizada e sobretudo altamente gerencial. Aquela Lei introduziu no Brasil novos conceitos de orçamento e contabilidade públicos, todos respaldados nos princípios da transparência e publicidade fixados para Administração Pública.

14. Quanto ao mérito da matéria, em exame, quero inicialmente ressaltar os esforços despendidos pelo Grupo de Trabalho que procedeu estudos e propôs a estrutura da *homepage Contas Públicas*. Composto por servidores da SAUDI, SECON, SEINF e SEGECEX, a equipe ofereceu um trabalho de alta qualidade, esmerado pela objetividade das conclusões e propostas.

15. Nos documentos encaminhados pela SEGECEX, que coordenou o trabalho, estão evidenciadas duas questões: a) a definição do TCU, órgão federal, como gerente do serviço de divulgação que inclui dados dos Estados e Municípios; b) o modelo operacional da *homepage*.

16. Em relação à primeira questão, surgem dúvidas sobre o fato da Lei submeter igualmente as três esferas de governo à divulgação de dados e informações num sistema único, a *homepage*, independente dos eventuais sistemas já em funcionamento ou em uso, o que induz questionar-se a constitucionalidade da Lei nº 9.755/98 que conferiu ao TCU atribuição não contemplada na Constituição Federal, quando estabeleceu aparente avanço do controle e fiscalização exercidos por esta Corte sobre o gerenciamento orçamentário exercido pelos Estados e Municípios. Em síntese, a aventada inconstitucionalidade da Lei nº 9.755/98 singe a dois fatos concretos:

- Dá, a esta Corte, atribuição nova, não inclusa na relação explicitada na Constituição Federal (arts. 70 e 71);
- Outorga, ao TCU, prerrogativa de fixar normas para Estados e Municípios, o que não tem guarida nos dispositivos constitucionais.

17. Considero que a Lei, ao imprimir responsabilidade aos Estados e Municípios em oferecer dados e informações sobre contas, o fez em complemento a normas já existentes no mesmo direcionamento (Lei nº 4.320/64, Decreto-lei nº 200/67, Constituição Federal e Lei nº 8.666/93). Neste particular não se pode atrelar à Lei nº 9.755/98 caráter de inconstitucionalidade. Entretanto, a questão emerge quando examinada

a prerrogativa dada o TCU para coordenar a montagem e manutenção da *homepage* por ser esta Corte órgão de controle externo cujo domínio se restringe aos órgãos e entidades da esfera federal, com alcance aos Estados e Municípios restritos ao dinheiro originário da União. Neste particular invoco a figura do controle e fiscalização atrelada ao TCU pela Constituição Federal (art. 71). Comparando-a ao que estabeleceu a Lei nº 9.755/98, resta-me concluir por não serem conflitantes.

18. Aquela constelação de atribuições dadas pela Constituição Federal consubstancia o controle e fiscalização, que devem ser exercidos pelo TCU em nome do Congresso Nacional. A competência dada pela Lei nº 9.755/98 não se afigura como controle e fiscalização, mas sim como prestação de serviço. Ao exercitar as competências fixadas na Constituição, deve o Tribunal apreciar, estabelecer juízo, com poder de condenação, inclusive. Em relação à atribuição dada pela Lei nº 9.755/98, o Tribunal apenas coordenará um serviço de divulgação de dados e informações. Neste caso não controla, não fiscaliza, não julga, não condena.

19. Considero que, no seu real sentido, a Lei nº 9.755/98 não determina ao TCU divulgar dados e informações dos Estados e Municípios. Tal divulgação já está fixada nos normativos já referidos. Ao Tribunal é dada competência para implementar e gerenciar *homepage* para que a divulgação possa ser estendida à *Internet*, portanto, uma mera prestação de serviço. A obrigação e prerrogativa da divulgação continua sendo dos Estados e Municípios.

20. 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.

21. Parece-me que 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.

22. O único comando da Lei nº 9.755/98 que envolve, de fato, controle externo, por determinar atividade de fiscalização, é o seu art. 2º que reza, in verbis:

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

23. Por sua vez a Lei nº 4.320/64 estabelece o seguinte, verbis:

“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.

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.”

24.O aspecto crítico da Lei nº 9.755/98 é o comando estabelecido no seu artigo 3º que induz o TCU a expedir recomendações técnicas para os Estados e Municípios oferecerem dados e informações para o novo sistema de divulgação, o que esbarra nos limites constitucionais das prerrogativas desta Corte, apenas isso. Entretanto, este aspecto pode ser contornado na medida em que o TCU vai apenas coordenar um serviço de disponibilização de dados e informações e tal serviço poderá ser aberto à adesão daqueles níveis de governo, para que eles realizem a divulgação ordenada pelas Leis nºs. 4.320/64 e 8.666/93, além da própria Constituição Federal.

25.Ademais, a aproximação do TCU com os governos regionais já vem ocorrendo no plano do controle, fiscalização e intercâmbio na área de treinamento operacional, mediante os convênios e acordos de cooperação. Essa aproximação poderá ser ampliada para abranger as atividades previstas para a manutenção da *homepage*. Neste sentido propugno que as ligações desta Corte com os níveis estadual e municipal se dê, não mediante acordo com os Tribunais, mas sim com os Governadores de Estado e os Prefeitos Municipais. A razão pela qual dirirjo da proposta endossada pela SEGECEX é que o sistema ora em discussão, não se caracteriza como atividade de controle e fiscalização (que é próprio dos Tribunais) mas sim como prestação de serviço aos órgãos e entidades dos três níveis de governo. Ao estabelecer elos de ligação com os Tribunais regionais, esta Corte estaria dando características de controle ao sistema ora em discussão, pois, os Tribunais têm essa finalidade precípua.

26.Restaria a discussão sobre o fato do TCU estar normatizando para órgãos e entidades também dos Estados e Municípios. Veja-se que a normatização se restringe às formas e tempo de apresentação dos dados e informações. O Tribunal não normatizará sobre a obrigação dos Estados e Municípios fornecerem dados e informações em relação a recursos sobre os quais não tem jurisdição. Quem ordena a divulgação de dados por parte dos Estados e Municípios é a Lei, que, como já dissemos, tem margem assegurada nesse sentido por outras leis ordinárias e pela própria Constituição Federal. Então o TCU não estará agindo sob inconstitucionalidade. Ao contrário, estará coordenando uma prestação de serviço, contribuindo, exatamente, para que se cumpra a Constituição.

27. A segunda questão levantada pela equipe, diz respeito às opções de operacionalização da *homepage*. Examinadas as implicações operacionais, foram resumidas três possibilidades de trabalho para atender os preceitos da Lei nº 9.755/98:

1ª Opção

É a coleta de todos os dados e informações, sua adequação ao modelo do sistema, a alimentação do banco de dados e sua manutenção. Essa gama de atividades seria desenvolvida tão somente pelo TCU que necessitaria de forte e ampla estrutura de recursos humanos e equipamentos. A principal característica desse modelo é a elevada quantidade de dados e informações a ser manipulada pelo Tribunal.

2ª Opção

Consiste na montagem de *homepage* simples contendo basicamente ligações de acesso a banco de dados existentes nos órgãos e entidades responsáveis pelos dados e informações primários (na linguagem computacional denominam-se “links”). A principal característica desse modelo é a apresentação de dados de forma não padronizada, já que muitos órgãos já implementaram *homepage* segundo seus próprios critérios. Embora seja a opção mais barata e rápida de se concretizar, resultaria em dificuldades ao público, em razão da não padronização dos dados.

3ª Opção

Modelo proposto para adoção, caracteriza-se pela ação participativa entre o Tribunal e os órgãos detentores de dados e informações nas suas fontes primárias. Neste caso, o TCU elabora a *homepage* que faz ligações com os bancos de dados dos órgãos responsáveis pela geração e fornecimento ao sistema. Cabe ao Tribunal definir padrões e manter, em parceria com Entes das três esferas de governo, o sistema abastecido de dados e informações.

Esta opção intermediária, mesmo não sendo a de menor custo, nem a de maior rapidez na implementação, não produz o custo mais elevado das opções e atende ao espírito da Lei. Entretanto, exige do Tribunal sólida articulação com toda a ramificação de órgãos e entidades responsáveis pela geração de dados no que concerne aos diferentes orçamentos da União, dos Estados e Municípios. Esta opção foi escolhida pela equipe que examinou o assunto por razões técnicas de natureza operacional. Seu mérito é evitar duplicidade de atividades e esforços.

28. Pelos argumentos que expus, discordo da SEGECEX quanto a três de suas propostas:

- a) implementar a *homepage* e adotar Instrução Normativa que contemplem apenas o nível de governo federal, com base na inaplicabilidade da Lei nº 9.755/98;
- b) firmar entendimento, na deliberação que vier a ser adotada pelo Tribunal, no sentido da inaplicabilidade da Lei nº 9.755/98 relativamente aos Estados e Municípios;
- c) autorizar o Presidente do Tribunal intentar junto aos Tribunais de Contas regionais para, através deles, tentar obter dados e informações dos Estados e Municípios.

29. Com as devidas vênias à SEGECEX e ao Grupo de Trabalho, propugno pela implementação da *homepage* e pela adoção de Instrução Normativa que contemplem os três níveis de governo, federal, estadual e municipal.
30. Há que se considerar a dificuldade de serem incluídas, de imediato, na *homepage*, elementos relativos a todos os Municípios, em razão, principalmente, de infra-estrutura de alguns governos municipais. Por outro lado, também existe a possibilidade de que os dados e informações dos governos estaduais e municipais, não apresentarem um padrão de uniformidade.
31. Em razão dessas ponderações, é de se esperar que seja necessário um trabalho de articulação deste Tribunal no sentido de facilitar a inclusão, no menor tempo, dos órgãos não federais no processo de divulgação ora em discussão.
32. Para contornar tais dificuldades, propugno que se autorize o Presidente deste Tribunal articular-se com os Governadores dos Estados e do Distrito Federal e com os Prefeitos Municipais com vistas a participação daqueles governos na *homepage Contas Públicas*, nos moldes preconizados pela Lei nº 9.755/98. Assim, o Presidente da Corte poderá estabelecer, principalmente com os Municípios, mecanismos de ajuda no sentido de facilitar-lhes acesso à *Internet*.
33. Considerando os argumentos que alinhei, sou de opinião que se deva desconsiderar a sugestão da SEGECEX no sentido deste Tribunal firmar entendimento pela inaplicabilidade da Lei nº 9.755/98, uma vez que tal manifestação traduziria contradição no posicionamento desta Corte que implementa a *homepage* e despende esforços no sentido de buscar a adesão dos Estados e Municípios, objetivando, em última estância, o cumprimento *in totum* da referida Lei.
34. Quero registrar que recebi manifestação do ilustre Ministro Humberto Souto exatamente no sentido de que a implementação da *homepage*, e suas normas de funcionamento, devem abranger os três níveis de governos, ressaltando a possibilidade de se estabelecerem condições de auxílio aos Municípios visando sua adesão ao sistema de divulgação. Por isso, as modificações que introduzi no anteprojeto de Instrução Normativa decorrem desses entendimentos.
35. Registro, ainda, que a proposta de minuta de Portaria do Presidente do TCU (Portaria válida somente se for adotada a Instrução Normativa nos termos sugeridos) não deve ser apreciada por este Colegiado, podendo aquela autoridade receber tal documento como sugestão do Grupo de Trabalho, observadas as modificações que introduzi, também, a título de contribuição.
36. No mérito, as propostas encaminhadas pela SEGECEX, atendem aos mandamentos da Lei e estão ajustadas às condições materiais desta Corte, podendo serem implementadas porque a operacionalização da *homepage Contas Públicas* terá estrutura que permite ajustes de forma rápida, pela intervenção do Presidente desta Corte mediante expedição de Portaria. Por

isso, sou de opinião que deva o Tribunal adotar a Instrução Normativa proposta pelo Grupo de Trabalho, endossada pela SEGECEX e com modificações que introduzi com vistas à participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

37. Pelo que expus, sou de parecer que deva o Tribunal deliberar nos seguintes termos:

I - autorizar a implementação da *homepage Contas Públicas*, abrangendo os níveis de governo federal, estadual e municipal, segundo a sistemática operacional proposta na Seção 6 - Cenários Técnicos, item 6.3 - 3ª opção, do Relatório do Grupo de Trabalho criado pela Portaria SEGECEX/TCU nº 4/99;

II - adotar a Instrução Normativa que acompanha a presente Decisão, que estabelece regras para a implementação da *homepage Contas Públicas*, de que trata a Lei nº 9.755/98, bem como o seu Anexo;

III - autorizar o Presidente desta Corte:

a) promover, junto aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal e aos Prefeitos Municipais, articulação visando a participação, daqueles níveis de governo, na *homepage Contas Públicas*, nos moldes requeridos pela Lei nº 9.755/98;

b) regulamentar, mediante Portaria, as atribuições das Unidades Técnicas deste Tribunal, relativamente à implementação e manutenção da *homepage Contas Públicas*;

IV - dar conhecimento da Decisão que vier a ser adotada, do Relatório e Voto que a fundamentarem, bem como da Instrução Normativa referida no item II desta proposta:

a) aos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados;

b) à Secretaria da Presidência da República;

c) aos Ministros de Estado cujas Pastas vinculem os órgãos alcançados pelas disposições da Instrução Normativa referida no item 37.II deste Parecer, para conhecimento e adoção das providências necessárias ao seu cumprimento;

d) aos órgãos competentes do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público da União e da Advocacia Geral da União, para os mesmos fins da letra anterior;

e) aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal e aos Prefeitos Municipais.

V - arquivar o presente processo.

É o meu Parecer.

DECISÃO Nº 188/99 – TCU – PLENÁRIO¹

1. Processo nº TC-002.596/99-7 (Administrativo)
2. Classe de Assunto: (VII) Projeto de Instrução Normativa
3. Entidade: Tribunal de Contas da União
4. Interessado: Tribunal de Contas da União
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: SEGECEX

8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1 - autorizar a implementação da *homepage Contas Públicas*, abrangendo os níveis de governos federal, estadual e municipal, segundo a sistemática operacional proposta na Seção 6 - Cenários Técnicos, item 6.3 - 3ª opção, do Relatório do Grupo de Trabalho criado pela Portaria SEGECEX/TCU nº 4/99;

8.2 - adotar a Instrução Normativa e seu Anexo, que acompanham a presente Decisão, estabelecendo regras para a implementação da *homepage Contas Públicas*, de que trata a Lei nº 9.755/98;

8.3 - autorizar o Presidente desta Corte:

a) promover, junto aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal e aos Prefeitos Municipais, articulação visando a participação, daqueles níveis de governo, na *homepage Contas Públicas*, nos moldes requeridos pela Lei nº 9.755/98;

b) regulamentar, mediante Portaria, as atribuições das Unidades Técnicas deste Tribunal, relativamente à implementação e manutenção da *homepage Contas Públicas*;

8.4 - dar conhecimento da presente Decisão, do Relatório e Voto que a fundamentam, bem como da Instrução Normativa referida no item 8.2 desta deliberação:

a) aos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e ao Deputado Federal Luiz Carlos Hauly;

b) à Secretaria da Presidência da República;

c) aos Ministros de Estado cujas Pastas vinculem os órgãos alcançados pelas disposições da Instrução Normativa referida no item 8.2 desta deliberação, para conhecimento e adoção das providências necessárias ao seu cumprimento;

d) aos órgãos competentes do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público da União e da Advocacia-Geral da União, para os mesmos fins da letra anterior;

e) aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal e aos Prefeitos Municipais.

8.5 - arquivar o presente processo.

9. Ata nº 13/99 – Plenário

10. Data da Sessão: 05/05/1999 – Extraordinária de caráter reservado.

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Iram Saraiva (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi, Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Homero Santos, Humberto Guimarães Souto, Bento José Bugarin, Valmir Campelo (Relator), Adylson Motta e Walton Alencar Rodrigues.

Iram Saraiva
Presidente

Valmir Campelo
Ministro-Relator