



Parecer jurídico número 334/2022

Ementa: i) Consulta – “SIAFIC”– Dúvida quanto à Obrigatoriedade de implementação ii) **Fundamentação:** ii.1) **Direito Comparado:** 'Freedom of Information Act' (1967) e '**government in the sunshine**' (governo à luz do sol) (1974) ii.2) **Direito Convencional:** Art.13 da Convenção Americana de Direitos Humanos ii.3) Art.37 da Constituição Federal. ii.4) Princípio da Publicidade dos Atos Administrativos e Subprincípio da Transparência ii.5) *Princípio da Responsabilidade Fiscal* ii.6) Direito Infraconstitucional: arts.48 §1º inciso III e § 6, 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal e Arts.1 inciso I e 3 da Lei Federal 12.527/2011 ii.8) Decreto Federal 10.540/2020 ii.9) Harmonização entre o Princípio da Publicidade e a Autonomia dos Entes Federados; ii.10) Manutenção de única base de dados compartilhada dotada de perfis autônomos onde apenas CADA ente possa MODIFICAR e GERENCIAR as informações apostas nessa base de dados. ii.11) Acompanhamento e monitoramento da execução orçamentária e financeira. ii.12) SIAFIC enquanto sistema que se inspira em outros sistemas pátrios como o SIAFI (em âmbito federal) e no SIAFEM (no âmbito do Estado de São Paulo) ii.13) Jurisprudência colacionada. **III) Conclusões** pela Convencionalidade, Constitucionalidade e Legalidade da implementação do SIAFIC no âmbito da Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque.

## I. RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico solicitado pela Gerência de Tecnologia desta Casa de Leis em que aquele Departamento argui a esta Procuradoria acerca da obrigatoriedade da implementação do SIAFIC e, via de consequência, da base de dados unificada entre o Legislativo e o Executivo e como se deve proceder em relação ao contrato em andamento junto à empresa Fiorilli.

Sendo este o teor da consulta formulada, passo a opinar

## **II. DA FUNDAMENTAÇÃO**

O debate acerca do SIAFIC e de sua implementação liga-se ao Princípio Constitucional da Publicidade dos atos administrativos, aos deveres de transparência e de informação no trato da coisa pública e, igualmente, ao Princípio da Responsabilidade Fiscal.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Mas, inicialmente, deve-se dizer que a Constituição da República determina ao legislador uma série de finalidades e *resultados a serem alcançados* através de programas de ação governamentais econômicos, políticos ou sociais da comunidade, a serem implementados pelos Poderes Públicos.

Nessa toada, e a partir da enunciação de uma série de direitos subjetivos instituídos pelo Constituinte em prol da pessoa humana que as políticas públicas constituem-se nas atividades do Estado aferíveis tanto a partir de um conjunto de normas (Poder Legislativo), quanto de atos (Poder Executivo) e de decisões (Poder Judiciário) instituídos com escopo de dar cumprimento as determinações impostas pela Constituição da República.

E enquanto Princípio Constitucional que é, a Publicidade é entendida como um objetivo a ser alcançado por todos os Poderes da República, atuando o legislador, nessa seara, como um mero agente de implementação dos desígnios prometidos ao cidadão pelo Constituinte.

Vale dizer: O Constituinte prometeu aos cidadãos por meio do artigo 37 da CF que haverá Publicidade nos órgãos governamentais e nos dados e informações fornecidos por tais entidades.

E para cumprir tal mandamento, o legislador disciplinou o conteúdo MÍNIMO das ações governamentais e institucionais que devem ser realizados ser por cada um dos Poderes da República e, igualmente, por cada ente federativo no escopo de densificar, concretizar e assim materializar a implementação do Princípio da Publicidade.

Acresça-se, por proêmio, que o (1) Princípio da Publicidade Administrativa se enxerga tanto na perspectiva do *direito à informação (e de acesso à informação)*, como garantia de participação e controle social dos cidadãos (a partir das disposições relacionadas no art. 5º, CF/88) quanto (2) na perspectiva da *atuação da Administração Pública* em sentido amplo (a partir dos princípios determinados no art. 37, caput, e artigos seguintes da CF/88).

Não se perca de vista, também, que obtenção de informações armazenadas por órgãos e entidades do poder público é um *direito humano*, protegido pelo artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica).

Igualmente deve-se sublinhar que *democracia e informação* são conceitos complementares entre si, pois só é possível a formação da consciência coletiva –

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

fonte primária do poder na comunidade política – no âmbito de um sistema dotado do pluralismo de opiniões, ideias e distintas visões sobre os mesmos fatos.

Mas apenas para enriquecer o debate, deve-se dizer que no direito comparado colhem-se exemplos da implementação de atuações administrativas destinadas a densificar a publicidade e a transparência quanto aos atos governamentais.

Lembro que nos Estados Unidos da América, no ano de 1967, o Congresso aprovou a '*Freedom of Information Act*', visando constranger e, assim, obrigar todas as agências federais a tornar fácil e plenamente acessíveis a cada cidadão as informações especificadas naquele ato normativo.

Em 1974, o Congresso dos EUA modificou a lei que implementava o '*Freedom of Information Act*', impondo sanções cujo escopo se destinava agilizar a coleta das informações.

Tais políticas governamentais consistiam na realização do '*government in the sunshine*' (governo à luz do sol).

Trazidas as premissas constitucional, convencional e histórica que legitimam a existência de sistemas como o SIAFIC, observa-se que sua premissa LEGAL, e assim infraconstitucional, assenta-se nos arts.48 §6º e 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal, litteris:

Art. 48. ....

§ 6º Todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20, incluídos autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e fundos, do ente da Federação devem utilizar sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada a autonomia.

(Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)I –

Além disso, a LRF já dispunha em seu art. 48, §1º, desde 2009, já previa sistema integrado que deveria atender a padrão mínimo estabelecido pelo Poder Executivo da União conforme se vê do inciso III desse dispositivo legal, litteris:

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

A partir da leitura e inteligência do citado comando legal tem-se, portanto, que o legislador infraconstitucional fixou uma verdadeira política pública destinada a

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

viabilizar a implementação da Publicidade Administrativa por intermédio de uma base de dados contábeis unificada entre cada um dos entes subnacionais onde sejam agregados elementos contábeis e financeiros.

Relembre-se, por necessário, que a parametrização mínima daquilo que deve ser implementado pelos entes subnacionais é feito pelo Decreto Federal 10.540/2020.

Pontue-se ainda que o SIAFIC é apenas mais um exemplo desse tipo de política pública sendo imperioso observar que para os órgãos da Administração Pública Federal foi implementado há muitos anos atrás o SIAFI.

Já no âmbito do Estado de São Paulo foi instituído o SIAFEM, por intermédio do Decreto Estadual nº. 40.566 de 21 de dezembro de 1995.

Como se enxerga, então, a lógica por trás de todos esses sistemas traduz-se na ideia de que seja viável processar e analisar, em tempo real, a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil das entidades públicas.

Acresça-se, ainda, que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo já vem disponibilizando um Portal de implementação do SIAFIC, conforme se constata do seguinte link que pode ser acessado pelo seguinte caminho;

<https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/comunicado/formulario-pesquisa-siafic-0>

Observa-se, pois, que a implementação do SIAFIC concretiza tanto as disposições constitucionais quanto da Lei de Responsabilidade Fiscal, valendo observar que com o SIAFIC haverá uma base de dados compartilhada entre os órgãos e poderes de cada um dos entes subnacionais.

Some-se a isso a constatação de que a implementação do SIAFIC não viola a Autonomia dos entes porque tal sistema não significa que a prefeitura terá poder sobre o gerenciamento das contas do poder legislativo e vice-versa.

Nessa tessitura, então, o que ocorrerá é que o sistema implementado deverá obrigatoriamente prever perfis de acesso, com regras rígidas de controle, em que cada unidade gestora só consiga fazer alterações nas informações de sua responsabilidade.

Pondere-se que o §6º, do Art. 48, da LC nº 101/2000, cria para o Poder Executivo a obrigação de manter, gerenciar e disponibilizar o sistema para todos os

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

poderes e órgãos que compõem a sua estrutura, não se olvidando que a solução a de tecnologia da informação (SIAFIC) deve ser única em cada ente federativo.

E para atender ao disposto no § 6º, do Art. 48, da LC 101/2000, enxerga-se que o sistema deve ser integrado, único e mantido e gerenciado pelo Poder Executivo, com ou sem rateio de despesas, sendo vedada a existência de mais de um SIAFIC no mesmo ente subnacional.

Por fim, e em abono a essa linha de argumentação, colaciona-se um 1º(primeiro) e valioso precedente do Tribunal de Contas do Estado do Paraná nesse mesmo sentido, *litteris*:

CONSULTA – PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DA BARRA – CONHECIMENTO – RESPONDER NOS TERMOS DA ITC 047/2018 – TODOS OS ÓRGÃOS E ENTES REFERENCIADOS NO ART. 20 E NO PARÁGRAFO 6º DO ART. 48 DA LRF DEVEM UTILIZAR O SISTEMA ÚNICO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E O PODER EXECUTIVO DE CADA UMA DAS UNIDADES FEDERATIVAS É QUEM DEVERÁ MANTER E GERENCIAR O REFERIDO SISTEMA - CIÊNCIA AO CONSULENTE – ARQUIVAR (TCE/ES. Consulta. Processo: 05485/2018-1. Parecer em consulta TC-20/2018. Data da Sessão: 11/12/2018 - 44ª Sessão Ordinária do Plenário) (grifou-se).

Traz-se, ademais, um 2º(segundo) julgado daquele órgão nesse mesmo sentido, *verbis*:

CONSULTA – INFORMAÇÕES E DADOS CONTÁBEIS, ORÇAMENTÁRIOS E FISCAIS – ENTES FEDERADOS – ENCAMINHAMENTO – SISTEMA – SICONFI – SISTEMA ÚNICO DE CONTABILIDADE – PADRÃO MÍNIMO DE QUALIDADE – SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE – REQUISITOS TECNOLÓGICOS – CÂMARA MUNICIPAL – REPASSE DAS INFORMAÇÕES AO PODER EXECUTIVO (TCE/MS. Consulta. Protocolo: 1811628. Órgão: Câmara Municipal de Jaraguari. Parecer C nº 00/0032/17 do Tribunal Pleno. Sala das Sessões, 06 de dezembro de 2017) (grifou-se).

Não se perca de vista, por fim, que o SIAFIC também concretiza os ditames da Lei de Acesso a Informação (Lei Federal 12.527/2011) cuja inspiração se deu por meio das sunshine laws e o Freedom of Information Act (FOIA), oriundas do direito norte americano.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Ressalte-se, por fim, que nada impede que Executivo e Legislativo deliberem acerca de qual o sistema irá ser adotado, o que em linha de princípio se mostra como solução salutar porque constitui-se como mecanismo de densificação dos diálogos institucionais e republicanos que devem ocorrer entre os poderes da República na busca de uma solução consensual para essa imbricada relação de troca de informações entre ambos.

Por fim, e em relação ao contrato administrativo em andamento, deve-se ter em conta que deve se avaliar de modo TÉCNICO (o que foge do âmbito do conhecimento deste parecerista) se a implementação de uma base de dados unificada inviabiliza a coexistência e a manutenção do atual contrato junto a empresa Fiorilli ou se, ao revés, se a implementação do SIAFIC fará com que o contrato junto à Fiorilli perca seu objeto.

Vale dizer: Com a implementação do SIAFIC, devem os Departamentos competentes, a partir de análise técnica (e dotada do conhecimento científico próprio) escrutinar se haverá, ou não, perda da razão de ser do contrato entre a Câmara e a Fiorilli ou se ao revés, será possível que o atual contrato seja mantido e que, caso possível, apenas a troca de informações entre a Câmara e o sistema da Prefeitura Municipal se dê no âmbito do SIAFIC.

Essa conclusão se extrai da constatação de que a resposta a tal questionamento perpassa pelo estudo de dados técnicos que não compõe qualquer parcela do estudo jurídico aqui desenvolvido, porque nessa análise técnica não se escrutinam direitos e obrigações de cada uma das partes e tampouco qualquer relação jurídica titularizada (ativa ou passivamente) pela Câmara Municipal.

Frise-se, então, que a premissa que deve guiar tal análise é a constatação de que a implementação do SIAFIC é obrigatória e que, igualmente, não pode haver MAIS de uma base de dados compartilhada entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Repita-se que o dever do Legislativo é alimentar essa base de dados unificada e administrada pelo Executivo SEM que isso represente, repita-se, a intromissão do Executivo na gestão e administração dos dados e informações gerados e titularizados pelo Poder Legislativo.

Sugere-se, por último, que haja a troca de informações dos órgãos dessa Casa de Leis junto a outras entidades que já implementaram o SIAFIC.



### **III. DAS CONCLUSÕES**

Pelas razões expostas, concluo pela;

**A)Constitucionalidade e Convencionalidade** da implementação obrigatória do SIAFIC no âmbito da Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque, o que assento com lastro no art.13 da Convenção Americana de Direitos Humanos, no art.37 da Constituição da República, no Princípio da Publicidade e em seu subprincípio da Transparência e por fim, no Princípio da Responsabilidade Fiscal;

**B)Legalidade** da implementação desse sistema único no âmbito dessa Câmara Municipal, o que concluo com lastro nos arts.48 §1º inciso III e § 6, 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal e Arts.1 inciso I e 3 da Lei Federal 12.527/2011;

C)Pela análise dos órgãos e setores TÉCNICOS dessa Casa de Leis para que, a partir de elementos dos sistemas informatizados e de dados desses departamentos, se escrutine se haverá, ou não, ***perda da razão de ser*** do contrato entre a Câmara e a Fiorilli ou se ao revés, será possível que o atual contrato seja mantido e que, caso possível, apenas a troca de informações entre a Câmara e o sistema da Prefeitura Municipal se dê no âmbito do SIAFIC porque, como dito linhas acima, a conclusão quanto a tal questão perpassa o exame e aferição de elementos NÃO jurídicos mas sim técnicos e operacionais adotando-se, naturalmente, as seguintes ***premissas*** que partem da constatação de que;

a) A implementação do SIAFIC pela **Câmara Municipal** é ***obrigatória*** a partir de Janeiro de 2023;

***b) NÃO*** pode haver **MAIS de uma base de dados** compartilhada entre os Poderes Executivo e Legislativo dessa edilidade.

Todas essas conclusões constitui a síntese daquilo que me parece ser sobre o tema, salvo melhor juízo.

São Roque, 14/10/2022.

**Gabriel Nascimento Lins de Oliveira**

Procurador Legislativo da Câmara Municipal de São Roque

Matrícula 392

OAB/SP 333.261