



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 222, DE 2015

Estabelece normas relativas ao controle centralizado de informações sobre as obras públicas custeadas com recursos federais e cria o Cadastro Brasil Eficiente – CBE.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei estabelece, nos termos dos arts. 75 e 79 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, normas relativas ao controle centralizado de informações sobre as obras públicas custeadas com recursos dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos da União, inclusive aqueles executados de forma descentralizada por terceiros mediante convênios, contratos de repasse ou instrumentos congêneres.

Art. 2º A União manterá cadastro informatizado unificado de todas as obras de engenharia e serviços a elas associados custeados com seus recursos orçamentários, aí incluídos todos os orçamentos de que trata o art. 165, § 5º, da Constituição Federal.

§ 1º O cadastro informatizado unificado, a ser denominado Cadastro Brasil Eficiente – CBE, conterá, no mínimo, as seguintes informações:

I – número de identificação e coordenadas geográficas da obra ou do serviço, nos termos do § 3º;

II – características da obra ou do serviço, na forma do regulamento, incluindo:

- a) localização precisa da obra ou do serviço;
- b) descrição da obra ou do serviço;

c) dimensões da obra ou do serviço, com as respectivas unidades de medida;

III – valor estimado da obra ou do serviço, apurado com base nos orçamentos constantes do respectivo projeto básico e referidos à sua data-base;

IV – data de início e data de término da execução da obra ou do serviço, atualizadas sempre que ocorrerem modificações contratuais;

V – programa de trabalho correspondente à alocação orçamentária de recursos federais para custear a obra ou o serviço, a cada exercício;

VI – identificação das anotações de responsabilidade técnica de cada projeto, orçamento, execução e fiscalização da obra ou do serviço, contemplando todo o histórico de responsabilidade técnica ao longo do empreendimento.

§ 2º O CBE identificará de maneira individualizada cada obra física custeada pela União, por meio de pelo menos duas chaves de utilização obrigatória e simultânea:

I – código identificador da obra, composto por dois campos numéricos subsequentes:

a) código do imóvel ou instalação onde se realiza a obra;

b) código complementar correspondente a cada intervenção realizada no imóvel ou instalação, tais como: construção, reforma ou ampliação, em numeração sequencial;

II – as coordenadas geográficas de latitude e longitude do local de realização da obra;

§ 3º Para atribuição das coordenadas de que trata o inciso II do § 2º, serão observados ainda os seguintes critérios:

I – as coordenadas deverão corresponder a qualquer ponto da localização física da obra, desde que de fácil acesso e que caracterize claramente sua localização;

II – observado o disposto no inciso I, é permitida a utilização das mesmas coordenadas geográficas para intervenções realizadas na mesma obra e serviços de engenharia a elas correspondentes, nas condições citadas no inciso I do § 2º.

§ 4º Constarão das anotações de responsabilidade técnica exigidas pela legislação profissional respectiva para as obras e serviços a que se refere este artigo as coordenadas geográficas definidas nos termos do § 2º.

§ 5º O CBE deverá contar com mecanismos automáticos de controle e verificação de consistência dos dados relativos aos identificadores e coordenadas geográficas.

Art. 3º Não poderão ser celebrados contratos nem emitidos empenhos sem o registro prévio da obra ou serviço no CBE, com todos os elementos exigidos pelo art. 2º, devendo as anotações de responsabilidade técnica ser registradas antes do início de cada etapa da obra ou serviço a que se referirem, obedecidos os prazos de exigibilidade da respectiva legislação profissional.

§ 1º A atualização de cada um dos elementos de informação do CBE deverá ser feita no prazo máximo de trinta dias contados da ocorrência a que se referir.

§ 2º Os contratos e as notas de empenho relativos às obras e serviços deverão obrigatoriamente conter o número da identificação da obra cadastrada no CBE nos termos desta Lei.

§ 3º A execução descentralizada de obra ou serviço, mediante transferência de recursos a outro ente da Federação ou entidade privada por meio de convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere, não dispensa a obrigatoriedade de inclusão da obra ou serviço no CBE, previamente à assinatura do instrumento e à realização de qualquer repasse financeiro.

§ 4º O descumprimento da obrigatoriedade prevista neste artigo configura grave infração à norma legal e é responsabilidade pessoal do ordenador da despesa, sujeita às sanções prevista em lei.

Art. 4º O CBE deverá estar implantado, com todas as funcionalidades nela previstas, no prazo máximo e improrrogável de um ano a contar da data de sua publicação.

§ 1º O regulamento definirá as responsabilidades e os procedimentos para inclusão e atualização dos dados no CBE, obedecidos os prazos nela previstos, acarretando o descumprimento dessa regulamentação:

I – para obras diretamente contratadas ou executadas pela Administração Federal, as sanções previstas no art. 6º;

II – para obras executadas de forma descentralizada por terceiros mediante convênios, contratos de repasse ou instrumentos congêneres, cumulativamente à sanção prevista no inciso I, a irregularidade do instrumento de descentralização e as sanções derivadas da respectiva inadimplência.

§ 2º O CBE terá o seu acesso para consulta integralmente franqueado aos órgãos de controle interno e externo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ao

Congresso Nacional e suas Casas, bem como à consulta pública irrestrita na rede mundial de computadores para fins de controle social.

Art. 5º É facultado à União prestar cooperação aos demais entes da Federação mediante cessão da utilização do CBE e das estruturas de tecnologia de informação a ele associadas.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Justificação

O grande volume de obras empreendidas pela União ou por ela custeadas, cumulado com um histórico de desestruturação gerencial na execução e controle das despesas correspondentes, faz com que a gestão das obras públicas se ressinta das informações mais básicas sobre o esforço de edificar no qual a Administração Pública Federal se haja envolvido. Em síntese, a União desconhece quantas obras foram iniciadas, quantas foram concluídas e – pior – quantas estão em andamento.

Trata-se de situação inaceitável sob todos os pontos de vista, e que já foi objeto de um rigoroso e amplo escrutínio do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União (TCU). A Corte de Contas, como resultado de tais exames, propôs fundamentadamente no Acórdão nº 1.188, de 2007 – Plenário, a criação de um cadastro único de obras no Governo Federal, como forma de alcançar um controle nos padrões necessários à preservação do Erário.

Os técnicos do TCU apuraram a existência de quatrocentas obras inconclusas, custeadas com recursos atribuídos no orçamento da União a apenas sete ministérios e ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). Significa dizer que esse número deve ser bem maior, se levarmos em conta os outros órgãos e entidades da Administração Pública Federal. A principal causa apontada para o atraso na conclusão das obras diz respeito a problemas de fluxo orçamentário/financeiro (80% dos casos de obras executadas diretamente por órgãos e entidades federais, e 39,41% das obras executadas com recursos federais transferidos a Estados e Municípios por convênio).

Impõe-se notar que já existe o Portal ObrasNet (www.obrasnet.gov.br), cujo objetivo original era reunir informações sobre obras executadas com recursos federais. Posteriormente, esse *site* passou a ter como foco apenas as obras cadastradas na Caixa Econômica Federal (CEF). A esse respeito, o acórdão supramencionado determinou a retomada da implantação do portal em tela, com vistas a disponibilizar informações sobre o andamento das obras públicas realizadas com recursos federais, de forma a facilitar o controle social. Na prática, contudo, o *site* simplesmente deixou de ser alimentado.

Inspirada no PLS nº 439, 2009, do então Senador Jefferson Praia, e em aprimoramentos sugeridos pelos então Senadores Cícero Lucena, Pedro Taques e Jayme Campos no âmbito das Comissões de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Serviços de Infraestrutura (CI), a presente proposta pretende estabelecer no nosso ordenamento jurídico um mecanismo imprescindível de controle interno para a Administração Pública Federal. Com exigências tecnológicas e informacionais bastante modestas e factíveis, o Cadastro Brasil Eficiente (CBE) constituirá importante instrumento de gestão e de controle, otimizando o uso dos escassos recursos humanos do setor público e permitindo a mais ampla transparência do objeto das despesas com obras públicas. Ressaltamos ainda a criação de um código identificador único por obra baseado na coordenada geográfica, que representa a única estrutura de informação que é comum a toda e qualquer obra. Isso, além de reduzir o risco de inconsistência sempre presente em um cadastro desse porte, permitirá a integração da base de informações sobre as obras com todas as demais (financeira, orçamentária, etc.), bem como com eventuais iniciativas semelhantes de outros entes da Federação.

Em relação ao disposto no art. 84, inciso VI, alínea *a*, da Carta Magna, que reserva ao Presidente da República competência *para dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos*, entendemos que uma interpretação ampliativa extremada desse ditame poderia incluir literalmente tudo: os fins e os meios da Administração Pública. Trata-se, portanto, de visão descabida, pois vedaria ao Congresso Nacional propor qualquer política pública, uma vez que isso implicaria, por via reflexa, deveres ao Estado. Salta aos olhos o despropósito dessa linha de interpretação, quanto mais não seja por violar competências do Poder Legislativo para, por exemplo, dispor sobre sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas, plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado, planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento, matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações, e moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal, conforme o art. 48, incisos I, II, IV, XIII e XIV, da Lei Maior.

Como ressaltado pelo então Senador Pedro Taques, a interpretação sistemática da Constituição Federal é no sentido de que as restrições contidas no nosso ordenamento constitucional abrangem tão somente a criação ou modificação de estruturas internas, a atribuição de responsabilidade a agentes específicos, a definição de formas de provimento, a assunção de cargos de direção e as modificações de estrutura e de competência da Administração Pública. Não se estende, de modo algum, à imposição, por lei, de políticas públicas concretas, relativas a atividades fim ou meio. Assim acha-se consagrado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), exemplificada pelas ADINs nºs 1.399/SP e 3.394/AM.

Especificamente sobre o projeto que ora apresento, este apenas define normas procedimentais para a União, no intuito de organizar as informações relativas a obras públicas. Todas fixam metas à ação pública, sem interferir na estrutura organizacional e sem atribuir competências para a sua execução a qualquer órgão ou entidade.

Por tais razões, propomos o presente projeto de lei em defesa da melhoria da qualidade da gestão pública e do aumento da eficiência da Administração Pública Federal nesse que é um dos mais relevantes itens de despesa orçamentária, confiando no apoio dos nobres Pares para sua célere aprovação.

Sala das Sessões,

Senador **Wilder Morais**

(Às Comissões de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle; e de Constituição, Justiça e Cidadania, cabendo à última decisão terminativa)