



PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 739, de 2011, que *determina a obrigatoriedade de elaboração de planos de sustentabilidade social e econômica para obras e serviços de engenharia financiados, total ou parcialmente, com recursos da União ou de entidades da sua administração indireta.*

RELATOR: Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

I – RELATÓRIO

Vem à análise da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 739, de 2011, que *determina a obrigatoriedade de elaboração de planos de sustentabilidade social e econômica para obras e serviços de engenharia financiados, total ou parcialmente, com recursos da União ou de entidades da sua administração indireta.*

O artigo 1º determina a obrigatoriedade de elaboração de planos de sustentabilidade social e econômica, sempre que eles forem requeridos na licitação, para obras e serviços de engenharia financiados,



SF/16632.84389-37



total ou parcialmente, com recursos da União ou de entidades da sua administração indireta.

A sustentabilidade econômica e a sustentabilidade social são definidas no artigo 2º. A primeira consiste na capacidade de o equipamento público que resultar da obra ou serviço de engenharia apresentar viabilidade econômica pelo seu uso e aproveitamento, em resposta a demandas da sociedade. Já a segunda significa a capacidade de garantir o bom aproveitamento do equipamento público pela sociedade, com vistas à melhoria da qualidade de vida da população, inclusive para gerações futuras.

O artigo 3º determina que, nas obras e serviços de engenharia financiados, total ou parcialmente, com recursos da União ou de entidades da sua administração indireta, o projeto básico deverá contemplar, sempre que for requerido na licitação, plano de sustentabilidade social e econômica do empreendimento. Estariam dispensadas da obrigação as obras e serviços de engenharia de valor inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais). O valor de R\$ 100.000,00 seria reajustado anualmente pelo Índice Nacional de Custo da Construção (INCC) da Fundação Getúlio Vargas ou outro que venha a substituí-lo.

Nos termos do artigo 4º, caberia a cada um dos Poderes regulamentar a elaboração dos planos de sustentabilidade social e econômica dos respectivos empreendimentos, que deverão contemplar, no mínimo:





I – estudo que demonstre as sustentabilidades econômica e social do empreendimento, acompanhado de um plano de gestão de uso;

II – definição das principais atividades de uso;

III – plano de manutenção da obra;

IV – definição das intervenções e melhorias decorrentes da obra ou serviço.

O artigo 5º determina que uma obra ou serviço de engenharia somente poderá ser considerado social e economicamente sustentável se também obtiver o licenciamento ambiental, nos casos em que for exigível.

O artigo 6º é a cláusula de vigência. Se aprovada, a lei entraria em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro do exercício fiscal subsequente.

Na justificativa do projeto de lei, o proponente discorre sobre a evolução do conceito de sustentabilidade, com ênfase na vertente econômica e social, e a necessidade de sua observância para edificações públicas. Aponta como exemplos recentes de obras não sustentáveis a Cidade da Música, no Município do Rio de Janeiro, e estádios de futebol construídos por ocasião da Copa do Mundo da FIFA de 2014.

O PLS tramitou pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), tendo sido aprovado por ambas, com emenda oriunda da CCJ em que se dispensa da obrigação de contemplar o plano de sustentabilidade social e econômica quando a obra ou o serviço de engenharia for destinado à segurança nacional (§ 4º





incluído ao art. 3º). A esta Comissão cabe a decisão terminativa da matéria, não tendo recebido emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Nos termos do inciso I do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à Comissão de Assuntos Econômicos opinar sobre o aspecto econômico e financeiro das matérias que lhe sejam submetidas. O caráter terminativo da decisão, por sua vez, encontra respaldo no inciso I do art. 91 do RISF (projeto de lei ordinária de autoria de Senador).

No mérito, a justificativa do projeto diagnostica com acerto um problema recorrente na Administração Pública brasileira, em todos os níveis e esferas de poder: pululam exemplos de malversação de recursos públicos em obras e serviços de engenharia, dando origem aos “elefantes brancos” a que faz referência o proponente, isto é, obras públicas de baixo aproveitamento pela sociedade, se considerado o investimento público utilizado na sua construção.

A solução, todavia, não parece que virá com o proposto no presente PLS.

Convém relembrar que qualquer ação estatal precisa vir impregnada de interesse público, que, a depender da situação fática, pode apresentar uma miríade de vetores.





No caso específico de contratação de obra, gestor público pode se deparar com outras facetas do interesse público além da sustentabilidade econômica e a social, como um interesse logístico, estratégico, de defesa, ambiental.

E pode ocorrer de simplesmente não haver sustentabilidade econômica ou social em determinada obra pública e ainda assim subsistir inequívoco interesse público a justificar a sua realização, afinal boa parte das atividades estatais são deficitárias, no sentido de que não irão trazer retorno econômico ou financeiro imediata e diretamente mensurável.

À guisa de exemplo, não há sustentabilidade econômica em um hospital público, tampouco sustentabilidade propriamente social na construção de edifício para utilização de determinado órgão público ou na construção de uma base militar em região não habitada da floresta amazônica, embora seja indiscutível que nos exemplos oferecidos se faça presente o interesse público.

Em cada caso, cabe ao gestor público bem equacionar todas as vertentes do interesse público em jogo e decidir pela realização ou não da obra pública, sendo tal sopesamento inerente à atividade administrativa.

Corroborando a constatação acerca da inocuidade da medida legislativa proposta o seu próprio caráter discricionário, como se depreende por exemplo do art. 1º, que “determina a obrigatoriedade de elaboração de planos de sustentabilidade (...) sempre que forem requeridos na licitação” (sem grifos no original), expressão repetida no art. 3º.





Ambos os conceitos previstos no art. 2º do PLS, de sustentabilidade econômica e social, já devem ser adotados, em maior ou menor grau (a depender do caso concreto), de forma implícita ou explícita, pelos gestores públicos no planejamento de obras e serviços de engenharia. Esses deveres podem ser facilmente extraídos a partir da legislação de regência de licitações e contratos administrativos, sobretudo na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e na principiologia que lhe lastreia.

Assim, o art. 12 da Lei nº 8.666, de 1993, ilustra a questão:

Art. 12. Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos: I - segurança; **II - funcionalidade e adequação ao interesse público**; III - economia na execução, conservação e operação; IV - possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação; V - facilidade na execução, conservação e operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou do serviço; VI - adoção das normas técnicas, de saúde e de segurança do trabalho adequadas; VII - **impacto ambiental**.

Pelo direito posto, vigente, já é dever do gestor público considerar a viabilidade econômica e social das obras públicas, quando do seu planejamento, carecendo o presente PLS da aptidão de efetivamente inovar a ordem jurídica vigente.

A proposição legislativa, em termos práticos, traria como principal efeito o aumento da lentidão e da já excessiva burocracia – e por consequência, da ineficiência administrativa – das obras de engenharia estatais ou financiadas pelo Estado.





O ordenamento jurídico vigente já confere lastro jurídico suficiente para que maus gestores sejam identificados e responsabilizados por órgãos e instâncias de controle da Administração Pública. A começar pelo princípio constitucional da eficiência, inserto no seu art. 37, *caput*. Seguindo, o art. 70 estatui que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta não ocorre apenas pelo aspecto da legalidade, mas também no que respeita à legitimidade e economicidade, dentre outros aspectos.

É cediço, ainda, que o art. 71, II, do Texto Maior atribui ao Tribunal de Contas da União (TCU) competência para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta. Esse julgamento realizado pelos órgãos de controle, conforme preconiza o art. 1º, § 1º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do TCU), precisa considerar, entre outros fatores, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes.

Em suma, já existem instrumentos legais suficientes para aferir a destinação imprópria dos recursos públicos, colocando-se a solução ao problema apontado na justificativa do PLS no plano de uma fiscalização mais eficiente dos gestores públicos a partir dos instrumentos legais já existentes.





III – VOTO

Ante o exposto, voto pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 739/2011.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/16632.84389-37