

**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº       , DE 2017 –  
Complementar**

Institui o Sistema Nacional para gestão responsável dos investimentos públicos.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida do seguinte Capítulo IX-A, composto pelos arts. 59-A a 59-H:

**“CAPÍTULO IX-A**

**DA GESTÃO RESPONSÁVEL E ARTICULADA DOS  
INVESTIMENTOS PÚBLICOS**

**Art. 59-A.** A gestão responsável e articulada dos investimentos públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios observará as seguintes diretrizes:

I - adoção de critérios vinculantes para a alocação de recursos em projetos de investimento que:

a) demonstrem maior capacidade de gerar rentabilidade econômica e benefício social; e

b) atuem no sentido de ampliar o acesso das populações de baixa renda à infraestrutura e aos serviços públicos;

II - conformidade com as diretrizes e os objetivos fixados no plano plurianual;

III - ampla cooperação federativa no financiamento, na execução e na gestão dos investimentos públicos;



IV - minimização dos impactos ambientais relacionados à implantação e desenvolvimento das ações, obras e serviços requeridos, a serem executados de acordo com as normas relativas à proteção do meio ambiente, ao uso e ocupação do solo e à saúde; e

V - incentivo à coparticipação de investidores privados, nos termos da legislação correspondente.

**Art. 59-B.** O Poder Executivo federal instituirá Sistema Nacional de Investimento Público – SNIP, consubstanciando os sistemas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, segundo procedimentos de cooperação que fixar.

§ 1º O SNIP reunirá as metodologias, normas e procedimentos que orientam a formulação, execução e avaliação das iniciativas de investimentos que demandem recursos públicos.

§ 2º O SNIP disporá de normas transparentes e um conjunto de metodologias e requisitos técnicos, bem como uma carteira de iniciativas de investimento, a ser permanentemente atualizada, que individualizará as necessidades e oportunidades de investimentos, com padrões de qualidade em sua formulação, análise e avaliação.

§ 3º A gestão da carteira de iniciativas de investimento será apoiada mediante o registro, em Banco de Projetos, daquelas que possuam parecer técnico pela aprovação, nos termos de que dispuser regulamentação infralegal.

§ 4º O Banco de Projetos de que trata o § 3º:

I - será regionalizado e organizado por setor;

II - será composto por projetos de obras ou empreendimentos que:

a) sejam individualmente identificados, inclusive quanto à localidade beneficiada e às coordenadas geográficas de latitude e longitude do local de sua implementação; e

b) tenham sido objeto de estudo prévio que demonstre a sua viabilidade econômica, técnica e ambiental e seu retorno social;

III - será mantido permanentemente atualizado pelo Poder Executivo Federal, e disponibilizado para consulta:



a) em caráter irrestrito pela comissão do Poder Legislativo encarregada de apreciar os projetos de lei orçamentárias, bem como a qualquer outra comissão do Poder Legislativo e aos órgãos de controle interno e externo no exercício de suas atribuições constitucionais; e

b) para consulta irrestrita a qualquer cidadão pela internet, ressalvadas exclusivamente as informações que sejam legitimamente protegidas por sigilo na forma da legislação pertinente;

IV - nas informações relativas às obras de sua responsabilidade, será alimentado pelo Poder Executivo dos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos definidos para sua participação no SNIP.

§ 5º É obrigatória a inclusão no Banco de Projetos de que trata o § 3º de qualquer empreendimento a ser executado total ou parcial com recursos federais, sendo responsável pelas informações o órgão ou entidade federal repassador dos recursos, sem prejuízo da possibilidade de colaboração da entidade conveniente na alimentação das informações.

§ 6º A exigência de individualização dos projetos, nos termos do § 4º, não impede a disponibilização, no mesmo ou em outro sistema de informações, de projetos técnicos padronizados de obras, empreendimentos ou seus componentes, para utilização por parte da União e dos entes da Federação quando da elaboração de um projeto específico para a inclusão no Banco de Projetos.

§ 7º É facultada e incentivada a ampla cooperação entre a União e os entes da Federação para a utilização do SNIP, incluindo:

I - a cessão recíproca dos sistemas e das estruturas de tecnologia de informação a eles associadas, o compartilhamento dos meios físicos e a divisão dos custos de sua criação e manutenção, na forma como livremente estabelecerem entre si;

II - acesso recíproco às informações referentes a gestão, fiscalização e controle das obras e projetos geradas pelas respectivas atividades, inclusive mediante o compartilhamento do acesso a bases de dados, podendo estender-se tal integração aos órgãos administrativos, de controle interno e externo e de fiscalização do exercício profissional;

III - apoio na execução das atividades de projeto, gestão e fiscalização das obras públicas, inclusive mediante delegação recíproca de competências com vistas ao melhor aproveitamento dos efetivos disponíveis, na forma como livremente estabelecerem entre si;



IV - promoção conjunta das atividades de treinamento e de desenvolvimento de materiais, roteiros e procedimentos, inclusive os previstos no art. 38 desta Lei Complementar.

**Art. 59-C.** Cada ente da Federação 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, inclusive aqueles executados de forma descentralizada por terceiros mediante convênios, contratos de repasse ou instrumentos congêneres.

§ 1º O cadastro informatizado unificado a que se refere este artigo conterà, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação da obra ou serviço, composta de:

a) número de identificação no cadastro informatizado de que trata este artigo;

b) número de identificação, no Banco de Projetos de que trata o art. 59-B, do projeto em razão do qual é realizada a obra ou serviço; e

c) coordenadas geográficas da obra ou do serviço, nos termos dos §§ 2º e 3º;

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

a) localização precisa da obra ou do serviço, com descrição completa da abrangência geográfica de toda a sua extensão;

b) descrição da obra ou do serviço;

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

d) natureza, autores e datas dos estudos preliminares de avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental, do projeto básico e do projeto executivo relativos à obra ou serviço;

III - valor estimado da obra ou do serviço, apurado com base nos orçamentos constantes do respectivo projeto básico, sempre atualizados em relação aos contratos, convênios, termos aditivos e similares que modificarem tais informações, sempre referidas à data-base original do orçamento, apresentado de forma agregada e distribuído ao longo do cronograma físico-



financeiro do projeto nos termos do inciso IV deste parágrafo;

IV - cronograma de execução físico-financeira, incluindo:

a) a data contratada de início e de término da execução da obra ou do serviço e das respectivas etapas, atualizadas sempre que ocorrerem modificações contratuais; e

b) os percentuais contratados de execução física e financeira globais e discriminados:

1. por etapa da obra; e

2. por intervalo de tempo, correspondente ao ano civil ou, a critério do ente, a período menor;

c) os percentuais executados de execução física e financeira globais e discriminados:

1. por etapa da obra; e

2. por intervalo de tempo, correspondente ao ano civil ou, a critério do ente, a período menor;

V - programa de trabalho correspondente à alocação orçamentária de recursos alocados nos orçamentos do ente da Federação para custear a obra ou o serviço, a cada exercício;

VI - nome e CNPJ dos agentes contratados para a realização da obra, especificando no caso de consórcios também o nome e o CNPJ das empresas que os compõem;

VII - classificação da situação da obra ou serviço na data da última atualização;

VIII - 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 cadastro informatizado de que trata este artigo registrará de maneira individualizada cada obra física custeada pelo ente da Federação, por meio de pelo menos duas chaves de utilização obrigatórias e simultâneas:

I - código identificador da obra, composto por dois campos numéricos



subsequentes:

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

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 As coordenadas geográficas de que trata o inciso II do § 2º deverão corresponder a qualquer ponto da localização física da obra, desde que de fácil acesso e que caracterize claramente sua localização; sendo 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 As obras que forem concluídas deverão ser mantidas no cadastro para fins de registro permanente e incorporação de eventuais alterações dos dados relativos à construção, sendo facultativa a inserção de obras ou edificações que, à época da implantação do cadastro, já se encontravam concluídas, e sem prejuízo dos registros correspondentes nos sistemas de controle contábil e patrimonial do ente.

§ 5º A atualização de cada um dos elementos de informação do cadastro de que trata este artigo deverá ser feita no prazo máximo de trinta dias contados da ocorrência a que se referir, devendo a atualização dos percentuais de execução ser feita em bases no mínimo mensais;

§ 6º O regulamento, no âmbito de cada ente, definirá as responsabilidades e os procedimentos para inclusão e atualização dos dados no cadastro de que trata este artigo, acarretando o descumprimento dessa regulamentação:

I - para obras diretamente contratadas ou executadas pelo ente a que se refere o Cadastro, as sanções previstas no art. 59-E, § 3º;

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, até a sua atualização, com as sanções derivadas da respectiva inadimplência, inclusive as previstas no art. 23, § 2º



§ 7º Aplicam-se integralmente aos cadastros de que trata este artigo as condições de ampla cooperação previstas no §7º do art. 59-B.

§ 8º No âmbito de cada ente, compete ao Poder Executivo a normatização dos procedimentos e a operação física do cadastro informatizado de que trata este artigo, sendo obrigatória a participação dos demais Poderes, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública na disponibilização e atualização das informações em relação às obras e investimentos físicos sob sua responsabilidade.

**Art. 59-D.** A alocação de recursos dos entes da Federação em investimentos públicos será realizada em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos neste capítulo.

§ 1º Somente poderão ser inseridas na lei orçamentária, aí incluídos todos os orçamentos de que trata o art. 165, § 5º, da Constituição Federal, dotações para qualquer tipo de investimento público se o respectivo objeto estiver inserido no Banco de Projetos de que trata o art. 59-B, no caso de obras e empreendimentos custeados com recursos federais, e no cadastro de que trata o art. 59-C, em qualquer caso.

§2º Aplica-se o disposto no §1º:

I - aos projetos respectivos encaminhados pelo Poder Executivo;

II - às emendas parlamentares que visem a incluir novas programações não constantes dos projetos de leis orçamentárias; e

III - aos créditos adicionais;

§3º No caso das emendas parlamentares, a aplicação do disposto no §2º, inciso II, inclui:

a) a identificação do parlamentar proponente quando da inserção no Banco de Projetos de que trata o art. 59-B;

b) em caso da não existência prévia do projeto no Banco de Projetos, a prerrogativa de o parlamentar solicitar ao Poder Executivo para que proceda a sua inclusão, observados os prazos e procedimentos definidos em regulamento conjunto do Congresso Nacional e do Poder Executivo federal, bem como a prestação por parte do proponente das informações necessárias ao cumprimento das exigências fixadas no art. 59-B relativas ao projeto a ser incluído.

**Art. 59-E.** Não poderão ser celebrados contratos nem emitidos



empenhos ou qualquer outro documento que implique compromisso de recursos, no âmbito do respectivo ente da Federação, sem o registro prévio da obra ou serviço no cadastro de que trata o art. 59-C, com todos os elementos nele exigidos, 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 Os contratos, as notas de empenho e demais documentos relativos à execução orçamentária e financeira das obras e serviços deverão conter o número de identificação de que trata o art. 59-C, § 2º, inciso I.

§ 2º 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 cadastro do ente repassador, transferidor ou concedente, previamente à assinatura do instrumento e à realização de qualquer repasse financeiro.

§ 3º O descumprimento das disposições deste artigo configura conduta não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público, com grave infração à norma legal e de responsabilidade pessoal do ordenador da despesa, sujeitando-o às sanções previstas em lei.

**Art. 59-F.** Quaisquer programações orçamentárias que contemplem a destinação de recursos a obras em ativos públicos que são objeto de concessão, arrendamento ou outro tipo de cessão da exploração a terceiros alheios à Administração Pública, sem prejuízo das demais exigências desta Lei Complementar, têm a sua inclusão na lei orçamentária anual e a sua execução orçamentária, física e financeira condicionada a:

I - prévio ato formal de demonstração, por parte do dirigente máximo do órgão executor, de que a aplicação da despesa é juridicamente possível, à vista da legislação aplicável e das condições em que os bens tenham sido concedidos, arrendados ou cedidos;

II - prévia avaliação do impacto da obra financiada no equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão ou arrendamento, bem como qualquer outro ato ou contrato em que se fundamente a utilização por terceiros dos ativos beneficiados;

III – prévia modificação contratual que contemple o reequilíbrio econômico-financeiro do ajuste, nos termos da avaliação de que trata o inciso II, tomando por base:





a) os termos do edital da licitação e do contrato de concessão, arrendamento ou outro ato ou contrato em que se fundamente a utilização por terceiros dos ativos beneficiado; e

b) as proporções de alteração do equilíbrio econômico-financeiro estimadas na avaliação de que trata o inciso I deste parágrafo; e

IV – envio ao tribunal de contas que jurisdicione o ente, para fins de informação, de cópia dos processos administrativos e estudos relativos às condições especificadas nos incisos I a III, a ser efetuado no prazo máximo de quinze dias contados a partir:

a) da data de conclusão de cada uma das atividades descritas nos incisos I a III; e

b) em qualquer caso, da data do primeiro empenho do exercício realizado à conta da dotação envolvida.

Parágrafo único O descumprimento das disposições deste artigo configura conduta não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público, com grave infração à norma legal e de responsabilidade pessoal do ordenador da despesa, sujeitando-o às sanções previstas em lei.

**Art. 59-G.** As disposições deste Capítulo não excluem outras exigências legalmente estabelecidas para a compatibilidade das programações orçamentárias relativas a obras e projetos com o plano plurianual e demais planos setoriais e regionais do ente, sempre tal exigência seja compatível com o disposto no mencionado Capítulo.

**Art. 59-H.** Do processo de planejamento de investimentos públicos será dada ampla divulgação à sociedade mediante:

I – realização de audiências públicas pelas comissões referidas no art. 58 da Constituição que sejam encarregadas de examinar e de dar parecer sobre projetos de lei envolvendo investimentos públicos, ouvindo autoridades de outros Poderes e representantes de entidades da sociedade; e

II – publicação na internet, pelo Poder Executivo, de síntese dos projetos de lei e leis tratados no inciso I, bem como dos relatórios de avaliação correspondentes, em linguagem clara e acessível a todo cidadão.”



**Art. 2º.** Os instrumentos de gestão criados pelos dispositivos desta lei deverão ser implantados nos seguintes prazos, contados a partir da data de entrada em vigor desta Lei:

I – para o Sistema Nacional de Investimento Público – SNIP, de que trata o art. 59-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com a redação dada por esta Lei:

a) um ano para o desenvolvimento das metodologias, normas e procedimentos aplicáveis ao Sistema; e

b) dois anos para o Banco de Projetos;

II – para o cadastro informatizado unificado de que trata o art. 59-C da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com a redação dada por esta Lei:

a) um ano para o desenvolvimento do cadastro e respectivo suporte de tecnologia de informação;

b) um ano para a inclusão das informações relativas a pelo menos dez por cento das obras e serviços de engenharia que devam constar do cadastro;

c) dois anos para a inclusão das informações relativas a pelo menos cinquenta por cento das obras e serviços de engenharia restantes; e

d) três anos para a inclusão das informações relativas à totalidade das obras e serviços de engenharia.

*Parágrafo único.* O cumprimento dos prazos de que trata este artigo é responsabilidade pessoal do Chefe do Poder Executivo de cada ente, observado o disposto no art. 59-C, § 8º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com a redação dada por esta Lei.

**Art. 3º.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



## JUSTIFICAÇÃO

No exercício da competência legislativa da União, nos termos dos arts. 163, inciso I, e 165, § 9º, inciso II, da Carta Magna, e sob os princípios de ação planejada e transparente objetivando a responsabilidade na gestão fiscal que presidem a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a presente proposição busca enfrentar um dos mais graves problemas administrativos e econômicos do país: a baixa qualidade da seleção, planejamento, execução, monitoramento e avaliação do investimento público no país.

Essa terrível lacuna nas capacidades institucionais tem acarretado insustentável ineficiência e gravíssima fragilidade das decisões de investimento ante os riscos de corrupção e desperdício. Em setores onde a necessidade de mais investimentos, como educação, certamente há também desperdícios sob a forma de vazamentos recursos. A gestão do investimento público no Brasil tem mostrado persistentes dificuldades, em todo o seu ciclo, desde a fase de projeto até a sua execução. Representa, além disso, um desafio à melhoria da qualidade do gasto público, com fartas evidências de desempenho muito aquém do padrão técnico disponível.

O que se propõe aqui é estabelecer mecanismos para que os entes da Federação implementem uma gestão responsável e metodologicamente adequada dos investimentos públicos, criando condições para mais bem articular as políticas de investimentos públicos entre os entes e estabelecendo padrões mínimos de gestão e controle dos investimentos e obras públicas. Abrange uma parcela mais sofisticada, de estratégias de priorização de investimento, na qual a União organiza suas políticas de investimento público e convida os demais entes da Federação a integrarem-se nesse esforço, e um conjunto de critérios que, de tão essenciais à gestão do dinheiro público, exigem a adoção por todos os entes.

O veículo mais adequado para adoção de um conjunto de normas como este é, naturalmente, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal, que cuida exatamente de dispositivos relativos à responsabilidade na gestão fiscal, das despesas e do patrimônio público. Por tal motivo, os dispositivos do projeto são formulados como acréscimos a esse estatuto permanente.



O projeto inicia pela especificação dos princípios básicos da gestão responsável e articulada dos investimentos públicos de todos os entes. O primeiro passo para a materialização desses princípios é a criação do Sistema Nacional de Investimento Público (SNIP), um conjunto de metodologias e procedimentos, por um lado, e de uma carteira de projetos de investimento, de outro.

Tal carteira será a consolidação, pela União, dos projetos habilitados para aplicação do dinheiro público, mostrando de forma integrada a estratégia federal para os investimentos, assegurando que todos os objetivos de gasto tenham respaldo em estudos específicos de viabilidade técnica, econômica, social e ambiental. Trata-se de instrumento federal, mas que é aberto à participação voluntária dos demais entes, sendo, no entanto, obrigatória quando as obras respectivas contarem com recursos federais.

O SNIP tem como objetivo melhorar a eficiência, eficácia e efetividade no uso dos recursos públicos, voltados para a expansão da capacidade do setor público e da sociedade no provimento de infraestrutura física, econômica e social. A intenção é de assegurar maior retorno econômico e social, em conformidade com a orientação das políticas públicas.

Do planejamento, passa-se à execução: o projeto contempla a instituição obrigatória do longamente adiado cadastro único de obras e serviços de engenharia. Tal cadastro, hoje plenamente factível diante dos modernos recursos de tecnologia da informação, responde à primeira e mais básica constatação da administração: não se gerencia o que não conhece. Inacreditavelmente, as administrações públicas em geral (e a União em particular) não têm um repositório de informação sobre todas as obras que executam. Os dispositivos do projeto estabelecem de forma detalhada os requisitos a que tal cadastro deve obedecer, e as responsabilidades de cada agente público em relação às informações nele constantes.

Nenhuma das disposições anteriores seria de qualquer utilidade, no entanto, se não houvesse a amarração precisa do dispêndio de recursos públicos ao seu cumprimento. O projeto traz, então, dispositivos que proíbem a orçamentação e a execução de qualquer despesa com investimento que não cumpra as exigências de inserção no SNIP e no cadastro unificado de obras – inclusive quando proveniente de emenda parlamentar. Trata-se de medida essencial para garantir que as disposições de planejamento e controle tenham



consequência concreta, bloqueando qualquer tentativa de contorná-las pela via de programações oportunistas.

Outro problema é a intolerável leniência demonstrada pela Administração Pública quando aplica recursos públicos em obras nas infraestruturas concedidas (rodovias, ferrovias, portos etc.), gerando benefícios apropriados monopolisticamente pelo concessionário privado, sem que tal aplicação de recursos seja sequer ressarcida pela entidade que dela se beneficia em desacordo com os termos da licitação respectiva e em flagrante desrespeito aos princípios que deveriam reger a colaboração público-privada. O dispositivo correspondente estabelece um marco rigoroso para que a aplicação de recursos públicos em infraestruturas concedidas respeite rigorosamente a obrigação de recálculo e ressarcimento dos benefícios gerados e apropriados pelo concessionário ou similar.

Os dispositivos finais do projeto criam regras gerais de transparência no planejamento de investimentos públicos e fixam prazos – desafiadores, porém factíveis – para a implantação dos instrumentos gerenciais imprescindíveis à materialização do SNIP e do cadastro unificado de obras.

Somos particularmente encorajados a apresentar a proposição pelo fato de não representarem ideias saídas de um único indivíduo ou grupo: ao contrário, aqui consolidamos e sistematizamos valiosas contribuições que de há muito encontram eco no Parlamento. A ideia e as linhas gerais do SNIP são encontradas no PLS 229/2009 - Complementar, de autoria do Senador Tasso Jereissati, e no PLS 538/2011 - Complementar do Senador Ataídes Oliveira; o cadastro informatizado único de obras e serviços é objeto da preocupação de inúmeras proposições legislativas, como o PLS 439/2009 do Senador Jefferson Praia, os PLS 222/2015 e 203/2016 - Complementar, ambos do Senador Wilder Moraes, bem como de várias leis de diretrizes orçamentárias (que aprovaram versões bem mais restritas da regulação que apresentamos, as quais foram objeto de injustificáveis vetos presidenciais).

Com esteio em tão ilustres predecessores, temos a convicção de oferecer ao país um instrumento fundamental para a construção de um futuro mais produtivo e justo, promovendo a qualidade na função de investimentos – despesa crítica para o desenvolvimento – e propugnando por regras hígidas de gestão responsável dos bens públicos.



Por tais razões, conclamamos os nobres Pares a oferecerem seu apoio e suas importantes sugestões de aperfeiçoamento à presente iniciativa.

Sala das Sessões,

Senador CRISTOVAM BUARQUE

