



PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 439, de 2009, do Senador Jefferson Praia, que *“estabelece normas relativas ao controle centralizado de informações sobre as obras públicas custeadas com recursos federais.”*

RELATOR: Senador **PEDRO TAQUES**

I – RELATÓRIO

Submete-se à análise desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 439, de 2009, de autoria do Senador Jefferson Praia, que *“estabelece normas relativas ao controle centralizado de informações sobre as obras públicas custeadas com recursos federais.”* Sua finalidade expressa é aprimorar os instrumentos de gestão de obras públicas. Na essência, o projeto determina a criação de um cadastro informatizado das obras públicas federais, estabelecendo as informações e regras para sua operacionalização.

Na justificação, o autor da iniciativa afirma que “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 Federal se haja envolvido”. Aduz, em seguida, que a proposta de criação de um cadastro, com código identificador único por obra, baseado nas coordenadas geográficas, pode constituir instrumento eficiente de gestão e de controle, por otimizar “o uso dos escassos recursos humanos da Administração Pública e permitir a mais ampla transparência do objeto das despesas com obras públicas”.



O projeto, vazado em dez artigos, estabelece no primeiro a abrangência sobre todas as obras custeadas com recursos dos orçamentos da União, inclusive os executados por terceiros mediante convênios ou instrumentos congêneres; determina no artigo segundo que a União manterá um cadastro informatizado unificado, associado a todas as obras de engenharia e serviços nessa situação; o artigo terceiro especifica as informações mínimas que deve conter dito cadastro; os seguintes dispositivos regulam diferentes aspectos da implementação destes desideratos, inclusive a abertura do cadastro à consulta pública na rede mundial de computadores, para fins de controle social.

Em 17 de março do corrente, fui honrado com a Relatoria do feito pelo Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

O projeto recebeu parecer favorável quanto ao mérito na Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, reunida em 02/06/2010, sob relatoria do Senador Cícero Lucena, com as emendas n.º 01 e 02-CCT. Compete a esta CCJ, essencialmente, oferecer parecer sob do ponto de vista da constitucionalidade, da juridicidade e da regimentalidade. Daqui, seguirá a proposição à Comissão de Assuntos Econômicos, responsável pela análise de suas repercussões econômicas.

II – ANÁLISE

Inicialmente, comungo da percepção da Comissão que anteriormente deliberou no sentido de que a informação constitui um dos instrumentos mais poderosos no combate à corrupção, pelo que o conhecimento pela sociedade dos dados administrados pelo Estado reduz os riscos de abuso de poder e da prática do clientelismo político. Neste sentido, a utilização de informações sobre a localização das obras, vinculadas a um banco de dados informatizado, nos termos propostos pelo projeto, constitui, por isso mesmo, iniciativa inestimável para os trabalhos de fiscalização e auditoria dos órgãos de fiscalização e controle, além de permitir a melhoria da própria gestão da carteira de obras públicas empreendidas pela União ou seus mandatários.

Do ponto de vista redacional, acolho integralmente o conteúdo material das emendas aprovadas pela CCT, que de fato aperfeiçoam a técnica legislativa do texto da proposição.



A tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) enfoca, essencialmente, os aspectos do enquadramento formal no ordenamento jurídico. Desde logo, a matéria insere-se na competência legislativa da União e vem codificada na espécie legislativa adequada para a veiculação do conteúdo normativo pretendido

Em seguida, é mister enfrentar a sempre espinhosa missão de avaliar, em projeto que trata de matéria de gestão pública, a constitucionalidade da sua iniciativa.

Desde logo, sou de convicção de que, com uma única exceção, seus dispositivos são plenamente constitucionais do ponto de vista da iniciativa. Quanto à matriz primária da iniciativa reservada ao Poder Executivo, é evidente que o projeto não incide em qualquer das vedações do artigo 61 da Constituição Federal, eis que não traz absolutamente nada sobre cargos, funções ou empregos civis ou militares, administração de Territórios, Ministério Público e Defensoria Pública, nem cria ou extingue órgão algum. A criação pela Administração de um cadastro informatizado de obras, a toda evidência, sequer tangencia qualquer dos assuntos elencados nesse dispositivo.

Resta apenas considerar o artigo 84, inciso IV, da Carta Magna, indagando da real extensão de seus dizeres “organização e funcionamento da administração federal”, como matéria exclusiva de Decreto presidencial. Uma interpretação ampliativa extremada poderia incluir literalmente tudo, os fins e os meios da Administração Pública – visão a todos os títulos descabida, pois vedaria ao Congresso Nacional propor qualquer política pública, já que toda política pública impõe, por via reflexa, deveres ao Estado. Salta aos olhos o despropósito dessa linha de interpretação, quanto mais não seja por violar a competência do Poder Legislativo expressa no art. 48 da Carta Magna, em seus incisos I, II, IV, V, XIII e XIV pelo menos.

Muito ao contrário, a interpretação sistemática da Constituição, amparada na melhor doutrina e na interpretação do Supremo Tribunal Federal, é no sentido de que as restrições a esse título abrangem, estritamente, a criação ou modificação de estruturas internas, atribuição de responsabilidade a agentes específicos, definição de formas de provimento, assunção de cargos de direção, e todo tipo de modificações estruturais e competenciais da Administração



Pública. Não se estende, de forma alguma, à imposição pela lei de políticas públicas concretas (seja finalísticas, seja relativas à atividade-meio). Assim é a copiosa jurisprudência da Suprema Corte, exemplificada magistralmente pelas ADINs 1399/SP e 3394/AM.

Compulsando o texto do projeto, salta à evidência que os seus dispositivos estabelecem uma série de normas procedimentais à União, no sentido de organizar a informação relativa a obras públicas. Todas elas fixam metas à ação pública, sem interferir de forma alguma na estrutura organizacional nem atribuir as competências para sua execução a qualquer órgão ou entidade.

Exceção se faz, unicamente, ao § 1º do artigo 4º, que dá ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão o papel de regulamentar e implementar o cadastro objeto da lei. Ainda que o dispositivo faculte ao Executivo a alteração *sponte sua* dessa competência, é de reconhecer-se que não caberia tal nominação em proposição de iniciativa parlamentar.

Necessária portanto se faz a supressão desse dispositivo, por emenda que é neste Parecer oferecida. Por ser esse dispositivo também objeto da Emenda nº 2-CCT, de natureza redacional, devemos substituí-la pelo conjunto de Emendas aqui apresentadas, ressaltando que seu objetivo (substituição de alíneas por incisos) ficará integralmente preservado na redação aqui proposta.

Em todos – rigorosamente todos – os demais dispositivos, não se invade a seara da estrutura administrativa, nem de criação ou modificação de órgãos, entidades, cargos, funções, empregos, competências, prerrogativas, ou qualquer dos aspectos constitucionalmente reservados ao Poder Executivo.

Quanto aos demais aspectos e critérios, não tenho dúvidas que o projeto atende aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade exigidos de uma proposição, critérios estes que nos cabe verificar nos termos do inciso I do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal.

III – VOTO

Ante o exposto, nos termos do art. 133, I e V, 'c', do Regimento Interno do Senado Federal, voto pela aprovação do Projeto de Lei do Senado



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Pedro Taques

nº 439, de 2010, com a Emenda nº 01-CCT e as seguintes emendas e subemendas que apresento:



EMENDA Nº 01 – CCT-CCJ

Dê-se ao § 1º do art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 439, de 2009, a seguinte redação:

“Art. 2º

§ 1º O cadastro informatizado unificado a que se refere o caput 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 da regulamentação expedida pelo órgão definido nos termos do § 1º do art. 4º, incluindo:

d) localização precisa da obra ou do serviço;

e) descrição da obra ou do serviço;

f) 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 database;

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.

.....”



SUBEMENDA Nº 1 – CCJ À EMENDA Nº 1-CCT

Dê-se ao § 1º do art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 439, de 2009, a redação proposta pela Emenda nº 1-CCT, com a substituição no inciso II da expressão “na forma da regulamentação expedida pelo órgão definido nos termos do § 1º do art. 4º,” por “na forma do regulamento”.

EMENDA Nº 3 – CCJ

Exclua-se o § 1º do art. 4º do Projeto de Lei do Senado nº 439, de 2009

EMENDA Nº 4 – CCJ

Renumere-se o § 2º do art. 4º do Projeto de Lei do Senado nº 439, de 2009, para § 1º, passando a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 4º

§ 1º O regulamento definirá as responsabilidades e os procedimentos para inclusão e atualização dos dados no cadastro informatizado unificado de que trata esta lei, 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, desta lei;

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



EMENDA Nº 5 – CCJ

Renumere-se o § 3º do art. 4º do Projeto de Lei do Senado nº 439, de 2009, para § 2º, mantendo-se a mesma redação.

Sala da Comissão, 25 de abril de 2013

Senador ANÍBAL DINIZ, Presidente em exercício

Senador PEDRO TAQUES, Relator