

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA sobre o Projeto de Lei do Senado nº 439, de 2009, que estabelece normas relativas ao controle centralizado de informações sobre as obras públicas custeadas com recursos federais.

RELATOR: Senador JAYME CAMPOS

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 439, de 2009, de autoria do Senador Jefferson Praia, cujo objetivo é estabelecer normas para a criação de um cadastro centralizado de informações sobre todas as obras de engenharia e serviços associados custeados com recursos orçamentários públicos.

O cadastro deverá conter um conjunto de informações necessárias ao acompanhamento de cada obra, proporcionando um instrumento de gestão e controle da administração pública.

O projeto, composto de dez artigos, estabelece, no art. 1º, que as normas relativas ao controle centralizado de informações abrangem todas as obras públicas custeadas com recursos dos orçamentos da União, inclusive as executadas por terceiros mediante convênios ou instrumentos congêneres.

No art. 2º, dispõe que a União manterá um cadastro informatizado unificado e relaciona as informações mínimas, tais como: número de identificação, coordenadas geográficas da obra, e suas características; localização precisa, descrição, dimensões, com respectivas unidades de medida; valor estimado da obra ou do serviço; data de início e de

término da execução da obra ou serviço. As informações devem ser atualizadas sempre que ocorrerem modificações contratuais. Exige-se, ainda: programa de trabalho referente à alocação orçamentária de recursos federais; identificação das anotações de responsabilidade técnica de cada projeto, orçamento, execução e fiscalização da obra ou serviço, contemplando todo o histórico de responsabilidade técnica ao longo do empreendimento. O § 2º do artigo estabelece a maneira de identificação individualizada de cada obra física por meio de código, e os §§ 3º, 4º e 5º definem as formas de atribuição das coordenadas e estabelecem que os sistemas informatizados deverão conter mecanismos automáticos de controle e verificação de consistência dos dados relativos aos identificadores e coordenadas geográficas.

O art. 3º dispõe que não poderão ser celebrados contratos nem emitidos empenhos sem o registro prévio da obra ou do serviço no cadastro. O art. 4º, por sua vez, estabelece o prazo máximo de um ano a partir da publicação da lei para a implantação do cadastro, cuja regulamentação e implantação estarão a cargo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), ou de outro órgão a quem o Poder Executivo redistribuir; e, ainda, que o cadastro estará aberto à consulta pública na rede mundial de computadores, para fins de controle social.

No art. 5º é facultado à União prestar cooperação aos demais entes da Federação mediante cessão de utilização do cadastro e no art. 6º é determinada a responsabilidade pessoal do ordenador da despesa se descumpridas as exigências constantes do art. 3º.

Por fim, o art. 7º estabelece a vigência na data de publicação da lei.

Não foram apresentadas emendas à proposição, no prazo regimental.

Em sua justificção, o Senador Jefferson Praia argumenta que a carência de informações sobre as obras do governo repercute na “desestruturação gerencial na execução e controle das despesas correspondentes” e que esse tipo de cadastro proporcionará um mecanismo de controle nos padrões necessários à preservação do Erário, principalmente tendo em vista o grande volume de obras e a falta de conhecimento da União

sobre seu andamento e conclusão. Além disso, destaca que essa exigência consta de Acórdão do Tribunal de Contas da União (Acórdão 1.188/2007), exarado em conclusão de escrutínio do Congresso Nacional e daquele Tribunal.

Conforme o despacho inicial da Mesa, a proposição foi encaminhada à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação (CCT), à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), esta última em decisão terminativa.

Na CCT, em consonância com o voto do Relator, Senador Cícero Lucena, a proposta foi aprovada, com duas emendas. A primeira, para adequar a redação à técnica legislativa, pois os desdobramentos do § 1º do art. 2º e do § 2º do art. 4º devem ser dispostos em incisos ao invés de alíneas, de acordo com o art. 10, II, da Lei Complementar nº 95, de 1998. Além disso, no § 1º do art. 2º, a alínea *b* faz remissão equivocada ao § 3º do art. 4º, quando deveria ser ao § 1º, que especifica o órgão regulamentador.

O relator na CCT salientou os aspectos positivos da iniciativa, ressaltando que a informação sobre as obras públicas é importante instrumento contra a corrupção e, além disso, que “a ampliação do acesso público à informação permite um monitoramento mais atento das motivações privadas e políticas que, por vezes, interferem com as decisões técnicas”.

Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, o voto do Senador Pedro Taques foi favorável à proposta, concluindo, entretanto, pela necessidade de emenda para sanar questão de inconstitucionalidade.

Ao tratar da observância do art. 84, inciso IV, da Carta Magna, no tocante à competência privativa do Presidente da República para dispor sobre a organização administrativa federal, o relator afirmou discordar da “interpretação ampliativa extremada” na aplicação do citado dispositivo constitucional. Assim, sustentou que os dispositivos do projeto estabelecem tão somente uma série de normas procedimentais à União, no sentido de organizar a informação relativa a obras públicas, “sem interferir de forma alguma na estrutura organizacional nem atribuir as competências para sua execução a qualquer órgão ou entidade”. Em sentido contrário, apontou, unicamente, o § 1º do artigo 4º do projeto, por confrontar o referido

mandamento ao atribuir ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão o papel de regulamentar e implementar o cadastro objeto da lei.

Desse modo, o Relatório do Senador Pedro Taques concluiu pela aprovação do PLS nº 439, de 2009, com a Emenda nº1- CCT, e propôs alteração na emenda nº 2-CCT para suprimir o dispositivo que configura inconstitucionalidade, sendo seu voto acatado integralmente pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Mencione-se que, nesse ínterim, foi aprovado o Requerimento nº 515, de 2011, da Senadora Lúcia Vânia, requerendo exame prévio da Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), além das constantes do despacho inicial. Dessa feita, a proposta é submetida à Comissão de Serviços de Infraestrutura, antes da decisão terminativa na CAE.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, em consonância com o art. 104, I, do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre matéria pertinente a obras públicas em geral, entre outras.

Trata a proposta de implantar, por via legal, um cadastro de informações sobre obras realizadas direta ou indiretamente com verbas públicas. Consiste, segundo seu autor, de um mecanismo imprescindível à gestão adequada de recursos públicos, cuja necessidade foi apontada pelo Tribunal de Contas da União, órgão responsável por esse controle, em suporte à atividade fiscalizadora do Congresso Nacional.

A gestão eficiente de obras públicas está intrinsecamente associada ao controle de sua execução e dos gastos correspondentes e, a nosso ver, constitui tema de extrema relevância em um país como o Brasil, em que as demandas são enormes e urgentes, os orçamentos vultosos e os recursos escassos. Ademais, a necessidade de transparência no uso de recursos públicos tornou-se exigência de uma sociedade com maior consciência de sua cidadania. Como assevera o Senador Cícero Lucena, em seu relatório na CCT, “... nosso país é um dos poucos do mundo cuja Constituição garante a qualquer pessoa acesso à informação detida pelo Estado (art. 5º, XXXIII) e, na outra ponta, obriga os agentes públicos a obedecerem ao princípio da

publicidade de seus atos (art. 37, *caput*). Assim, cabe aos Poderes Públicos se estruturarem para atender a esses mandamentos constitucionais”.

Apesar disso, há muito pouca transparência e o controle é, em geral, reconhecidamente deficiente na execução de obras com recursos públicos.

Ademais, o grande volume de obras empreendidas pela União, diretamente ou por repasse de recursos, em uma trajetória de descontinuidade histórica na execução e controle das despesas de investimento, torna escassas ou inexistentes as informações mais básicas sobre o conjunto do esforço federal na construção e investimento físico.

Conforme atesta o autor da proposição que ora examinamos, o governo federal desconhece quantas obras começou, quantas concluiu e – pior – quantas tem em andamento. Assim, mesmo um gestor bem-intencionado encontra enormes dificuldades em manter, conservar e ampliar a infraestrutura a seu cargo, pois muitas vezes sequer conhece quais obras deve atender.

O problema é ainda mais grave no caso de recursos que são repassados aos estados e municípios, para a execução de investimentos por meio de convênios. Esses são investimentos que, em geral, decorrem de emendas parlamentares ao orçamento. Deveriam, pois, ser objeto de intensivo acompanhamento, já que foram originados sem qualquer prévio estudo de custo.

Essa questão já foi objeto de um rigoroso e amplo escrutínio do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União. Este último, concluindo sua análise por meio do Acórdão 1.188/2007 – Plenário, apontou como imprescindível a criação de um cadastro único de obras no governo federal, como forma de alcançar um controle nos padrões necessários à preservação do Erário e à eficácia nos investimentos.

Um caso bastante negativo, citado no Relatório de Contas do Governo de 2012, elaborado pelo mesmo Tribunal, refere-se à execução do Programa de Integração do Rio São Francisco, cujo orçamento passou de cerca de R\$ 4,0 bilhões, no início das obras, em 2007, para R\$ 8,2 bilhões, em

2012, com grande atraso na conclusão, prevista para esse ano e postergada para 2015, apontando que o acompanhamento e controle deficientes foram fatores decisivos para o aumento dos custos e os atrasos.

Tomando o exemplo do PAC, é notória a falta de parâmetros objetivos de controle de execução e de custos. Isso, em um Programa que abrange a maior parte das obras do governo em andamento e que, segundo o já citado Relatório, totalizará recursos orçamentários de R\$ 162,5 bilhões, até 2014, sem contar os financiamentos ao setor privado e a participação das estatais.

Embora os balanços periódicos sejam repletos de fotos que em nada contribuem para o seu efetivo acompanhamento, o conteúdo das publicações não permite cotejar o previsto e o executado, o atraso ou cumprimento de prazos, a diferença entre os custos estimados e realizados, e, menos ainda, uma avaliação de eficiência no uso dos recursos. Nesses balanços, há indicações com os termos “adequado”, “atenção” e “preocupante”, sem, no entanto, a definição do que significam tais conceitos e a que aspecto das ações/obras se referem.

Informações do TCU, por meio do Sistema de Fiscalização Fiscobras, tanto em 2011 como em 2012, constataram indícios de irregularidades graves envolvendo orçamento de obras (sobrepço ou superfaturamento), processo licitatório e projeto básico/executivo. Já em 2012, em 200 obras fiscalizadas, o Tribunal propôs correções, podendo gerar benefícios de até R\$ 2,5 bilhões, e considera que tem atuado de forma mais efetiva e estratégica, pois, em 17 casos, obteve a resolução de problemas ainda no curso da auditoria.

Em suma, apesar da positiva atuação do TCU, a proposta do PLS em questão, que atende a recomendação do próprio Tribunal, fornecerá um instrumento gerencial que avaliamos de essencial repercussão para a eficácia do gasto público, como atestam os votos favoráveis nas duas Comissões que o analisaram.

Ressalte-se que ao associar as coordenadas geográficas da obra, com a sua identificação nos sistemas financeiros e orçamentários da União (SIAFI, SISCONV, etc.) e com o número cadastral da obra, o cadastro

permitirá a agregação de dados financeiros com as características técnicas dos projetos. Esse cadastro representará um mecanismo fundamental de controle interno para a Administração Federal, destacando-se que sua implementação envolve exigências tecnológicas bastante modestas e factíveis. Por meio dele, os segmentos empresariais, órgãos de controle externo e social e a sociedade civil organizada poderão conhecer com transparência as despesas com obras públicas. A administração pública, por sua vez, teria um repositório básico das informações gerenciais de que precisa para acompanhar e administrar de forma coerente a carteira de projetos custeados com dinheiro federal, hoje dispersa em sua gestão e fragmentada em seu conhecimento por parte dos inúmeros órgãos que agem de forma independente.

Destacamos, por fim, a relevância dessa iniciativa, particularmente no momento atual de preparação de eventos internacionais no país, que geram forte demanda por obras de infraestrutura, fundamentais também para a melhoria da competitividade dos produtos nacionais, em que recursos de alta monta são direcionados a inúmeros empreendimentos, e os riscos de mau uso, envolvendo corrupção e desperdício, tornam-se ainda maiores.

Consideramos haver elementos suficientes em favor da proposta, os quais abrangem sua constitucionalidade, juridicidade e a técnica legislativa, após os ajustes efetuados na CCT e na CCJ, com os quais concordamos plenamente. Observamos que a Emenda nº 1- CCT foi transcrita no Parecer dessa Comissão e, igualmente, no Parecer da CCJ com equívoco nas letras em que se desdobra o inciso II do § 1º, o qual deve ser corrigido no projeto. No que diz respeito ao mérito, a proposição contribui positivamente para a transparência e a eficiência no uso de recursos públicos.

Oferecemos, ainda, a título de emprego mais adequado da técnica legislativa, emenda para suprimir o art. 6º do projeto, pois consideramos que seu mandamento ficará melhor situado se incluído como parágrafo no próprio art. 3º a que se refere.

III – VOTO

Pelo exposto, nos termos do art. 133, I e V, *c*, do Regimento Interno do Senado Federal, votamos pela aprovação do Projeto de Lei do

Senado nº 439, de 2009, com a Emenda nº 1- CCT - CCJ, a Subemenda nº1- CCJ à Emenda nº1- CCT, as Emendas nºs 3, 4 e 5 – CCJ, e a mudança que sugerimos no art. 3º, na forma do seguinte Substitutivo:

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 439, DE 2009 (SUBSTITUTIVO)

Estabelece normas relativas ao controle centralizado de informações sobre as obras públicas custeadas com recursos federais.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei estabelece, nos termos dos artigos 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 um 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 artigo 165, § 5º, da Constituição Federal.

§ 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 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 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.

§ 2º O cadastro informatizado unificado de que trata o *caput* deste artigo 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 Os sistemas informatizados desenvolvidos em atendimento a esta lei deverão incluir 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 cadastro informatizado unificado de que trata esta lei, 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 cadastro informatizado unificado 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 sistema 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 cadastro informatizado unificado de que trata esta lei, 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 cadastro informatizado unificado de que trata esta lei 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 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 § 4º do art. 3º 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 configuração da irregularidade do instrumento de descentralização, bem como as sanções derivadas da respectiva inadimplência.

§ 2º O cadastro informatizado unificado de que trata esta lei terá o seu acesso para consulta integralmente franqueado aos órgãos de controle interno e externo da União, Estados 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 de seu cadastro informatizado unificado de obras e das estruturas de tecnologia de informação a ele associadas.

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator