



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

PARECER Nº , DE 2014

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS
ECONÔMICOS sobre o Projeto de Lei do
Senado nº 439, de 2009, em decisão terminativa,
que *estabelece normas relativas ao controle
centralizado de informações sobre as obras
públicas custeadas com recursos federais.*

RELATORA: Senadora **GLEISI HOFFMANN**

I – RELATÓRIO

É submetida a esta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 439, de 2009, do Senador Jefferson Praia, que busca criar um cadastro centralizado de informações sobre as obras de engenharia e serviços associados custeadas com recursos orçamentários públicos. O cadastro deverá conter as informações necessárias ao acompanhamento de cada obra, proporcionando um instrumento de gestão e controle da administração pública.

O projeto é composto por sete artigos. O primeiro estabelece 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.

O segundo dispõe que a União manterá cadastro informatizado unificado, bem como relaciona as informações mínimas requeridas, quais sejam: número de identificação e coordenadas geográficas da obra; características da obra ou serviço (localização, descrição e dimensões, com as respectivas unidades de medida); valor estimado e datas de início e de término da obra ou serviço; programa de trabalho; e identificação da responsabilidade técnica. As informações deverão ser mantidas atualizadas.





O terceiro estipula que não poderão ser celebrados contratos nem emitidos empenhos sem o registro prévio da obra ou do serviço no cadastro. O quarto, por sua vez, fixa prazo máximo de um ano, a contar da publicação da lei resultante, para a implantação do cadastro, cuja regulamentação e implantação caberão ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) ou órgão similar do Poder Executivo. Ademais, determina que o cadastro estará aberto à consulta pública na rede mundial de computadores, para fins de controle social.

O quinto permite que a União, a título de cooperação, ceda aos demais entes da Federação a utilização do cadastro. O sexto responsabiliza pessoalmente os ordenadores de despesa em caso de descumprimento do art. 3º, enquanto o sétimo contém a cláusula de vigência, estabelecendo que a lei resultante entrará em vigor na data de sua publicação.

Na Justificação, o Sen. Jefferson Praia sustenta o seguinte:

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. Em síntese, a União desconhece quantas obras foram iniciadas, quantas foram concluídas e – pior – quantas estão em andamento.

O autor também lembra que o *Tribunal de Contas da União (...)* propôs *fundamentadamente no Acórdão 1.188/2007 – 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.*

Apresentado em 29 de setembro de 2009, o PLS nº 439, de 2009, foi encaminhado, nessa mesma data, para as Comissões de Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação (CCT), de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo decisão terminativa a esta última.

Em 2 de junho de 2010, a CCT, baseada em parecer elaborado pelo Sen. Cícero Lucena, aprovou a matéria com duas emendas. Os ajustes propostos adequaram a redação do § 1º do art. 2º e do § 2º do art. 4º à boa técnica legislativa, cujos desdobramentos foram transformados em incisos no lugar de



alíneas, de acordo com o art. 10, inciso II, da Lei Complementar nº 95, de 1998. Além do mais, a novo inciso II do § 1º do art. 2º passou a fazer remissão ao § 1º do art. 4º, que especifica o órgão regulamentador, em vez do § 3º.

Com o fim da 53ª Legislatura, a proposição continuou a tramitar por contar com parecer favorável de uma Comissão, conforme previsto no art. 332, inciso IV, do Regimento Interno desta Casa e do Ato nº 4, de 2010, da Mesa do Senado Federal.

Em 25 de abril de 2013, a CCJ aprovou parecer do Sen. Pedro Taques favorável à proposta, com emendas destinadas a sanar questão constitucional. Acerca do art. 84, inciso IV, da Carta Magna, que trata da competência privativa do Presidente da República para dispor sobre a organização administrativa federal, o relator discordou da *interpretação ampliativa extremada* na aplicação do citado dispositivo. Dessa forma, sustentou que o projeto tão somente procura organizar as informações sobre obras públicas, *sem interferir (...) na estrutura organizacional nem atribuir as competências para sua execução a qualquer órgão ou entidade*. Como única exceção apontou o § 1º do art. 4º do projeto, por atribuir ao MPOG o papel de regulamentar e implementar o cadastro pretendido. Consequentemente, as Emendas nºs 1 e 3 a 5 – CCJ e a Subemenda nº 1 – CCJ acataram a Emenda nº 1 – CCT ao mesmo tempo em que reformularam a Emenda nº 2 – CCT, suprimindo o dispositivo inconstitucional.

Destaque-se que, em 24 de maio de 2011, aprovou-se o Requerimento nº 515, de 2011, da Sen. Lúcia Vânia, para que o PLS nº 439, de 2009, fosse também apreciado pela Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI). Com efeito, em 12 de fevereiro último, essa última Comissão aprovou parecer favorável, na forma de Substitutivo, de autoria do Sen. Jayme Campos. A Emenda nº 6 – CI (Substitutiva) acata as emendas aprovadas na CCT e na CCJ, ajusta o texto da Emenda nº 1 – CCJ, cujo inciso II do § 1º do art. 2º incorre em erro ao enumerar as alíneas, e transforma o art. 6º do projeto no § 4º do art. 3º.

Já no dia seguinte, no âmbito da CAE, coube a mim a designação para relatar a matéria em comento.





II – ANÁLISE

É atribuição desta Comissão opinar sobre proposições que disponham sobre orçamento e finanças públicas, conforme previsão contida no art. 99, inciso IV, do Regimento Interno do Senado Federal.

A proposta pretende criar cadastro de informações sobre obras realizadas direta ou indiretamente com recursos públicos. O objetivo é contribuir para uma gestão adequada das dotações envolvidas.

Em que pesem os bons propósitos do PLS nº 439, de 2009, e o entendimento esposado pelo Sen. Pedro Taques no âmbito da CCJ, não podemos olvidar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é firme em considerar inconstitucionais, por vício de iniciativa, projetos de origem parlamentar que disponham sobre organização e funcionamento de órgãos do Poder Executivo, suas competências e rotinas administrativas. Consoante o art. 61, § 1º, inciso II, alínea *e*, combinado com o art. 84, inciso VI, alínea *a*, da Lei Maior, são de iniciativa do Presidente da República leis que criem ou extingam ministérios e órgãos da administração pública, cabendo àquela autoridade dispor, mediante decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração pública federal quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

Ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.254, o STF concluiu ser *indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC nº 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação*. Na ocasião, declarou-se inconstitucional lei do Estado do Espírito Santo que determinava a instituição de controle específico das atividades associadas ao fim do uso regular de veículo automotor, disciplinando procedimentos e atribuindo competências ao DETRAN daquele ente.

Em outra oportunidade, ao apreciar a ADI nº 3.180, a Corte declarou inconstitucional, por ofensa à regra de reserva de iniciativa, lei do Estado do Amapá que determinava a instituição de sistema de avaliação de satisfação de usuários de serviços públicos.



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

Em terceiro julgamento e com o mesmo fundamento (ADI nº 2.405), o STF suspendeu cautelarmente a eficácia de lei do Estado do Rio Grande do Sul que, entre outras previsões, estabelecia *rotinas e procedimentos administrativos, que são de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo*. Outras decisões similares poderiam ser citadas: as ADIs nºs 2.443, 2.799 e 2.808, por exemplo.

Ora, o projeto em análise outra coisa não faz senão disciplinar rotinas e procedimentos administrativos da competência do Poder Executivo, ainda que se suprima a alusão expressa ao MPOG. Ademais, desce a pormenores que constituem matéria de decreto. Especificamente no tocante ao mecanismo de transparência previsto, cumpre lembrar o que estatui a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em seus arts. 48 e 48-A:

Art. 48.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

.....

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

.....

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

.....

Como se vê, o dever genérico de publicidade já está previsto em lei complementar, vinculante de todos os entes federados. Ela se distingue do projeto em comento não apenas pelo seu âmbito de aplicação, mas também pelo seu objeto mais abrangente, não se limitando à execução orçamentária e



financeira de despesa relativa às obras públicas federais. Norma com esse alcance somente poderia ser veiculada em lei complementar, por força do disposto no art. 163, incisos I e V, da Carta Magna.

Cabe ainda mencionar que boa parte das informações visadas pelo projeto já se encontra disponível no Portal da Transparência, criado pelo Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005. O conteúdo desse Portal é disciplinado pela Portaria Interministerial nº 140, de 16 de março de 2006.

No tocante à execução orçamentária e financeira, devem ser divulgados e mensalmente atualizados o Quadro de Detalhamento de Programas e de Execução de Despesas, por unidade orçamentária ou entidade, contendo, entre outras informações: código e especificação dos programas orçamentários; orçamento atualizado; valor liquidado no ano considerado, para exercícios encerrados, e valor liquidado até o mês considerado, para o exercício corrente; e descrição da natureza das despesas.

Quanto às contratações, o Portal da Transparência deve conter informações sobre o órgão contratante, o número do contrato e data de publicação de seu extrato no Diário Oficial da União, a modalidade da licitação que o precedeu, o nome, o CNPJ ou CPF do contratado, o objeto do contrato, seu valor, seu período de vigência e sua situação atual, entre outros dados.

O Portal da Transparência veicula informações das despesas em geral da administração pública federal, não se restringindo às relativas a obras. Especificamente no tocante a obras, já existe o Portal ObrasNet (www.obrasnet.gov.br), que tem por objetivo *promover a transparência do processo de planejamento, aprovação, contratação e acompanhamento dessas obras*, mas que, até o momento, abriga dados apenas das obras cadastradas na Caixa Econômica Federal. Originalmente, previa-se a reunião de todas as informações sobre obras executadas com recursos federais naquele Portal.

No acórdão do TCU anteriormente citado, a Corte de Contas determinou a retomada da *implantação do Portal ObrasNet, com vistas a disponibilizar na Internet informações sobre o andamento das obras públicas realizadas com recursos federais, de forma a facilitar o controle social*. Determinou, ainda, que o Poder Executivo implemente um sistema de registro de dados dessas obras, que reunirá as informações a serem divulgadas no Portal ObrasNet e deverá observar os seguintes parâmetros: vinculação de todos os



contratos de uma determinada obra ao mesmo código; necessidade de o nome da obra ser diferente da ação orçamentária; condicionamento da liberação inicial de recursos para a obra à criação do referido código no sistema; cadastramento dos cronogramas físico-financeiros de todos os contratos de uma obra em módulo específico para este fim; e permanência dos registros até a efetiva conclusão da obra. Diferentemente do projeto em exame, as determinações do TCU não minudenciaram o conteúdo do cadastro informatizado de obras.

Em resumo, podemos concluir que: (i) o PLS nº 439, de 2009, incorre, de acordo com a iterativa jurisprudência do STF, em vício de iniciativa; (ii) a legislação em vigor já determina a divulgação de dados da execução financeira e orçamentária, e o faz de maneira mais ampla do que o projeto, ao impor esse dever a todos os entes federados e relativamente a todos os tipos de despesa, havendo também regulamentação mais minuciosa da matéria em atos normativos do Poder Executivo; (iii) o Governo Federal já conta, além do Portal da Transparência, com um portal específico para divulgação de informações sobre obras executadas com recursos federais, o qual deverá ser aperfeiçoado, em cumprimento a determinação constante do Acórdão nº 1.188, de 2006, do Plenário do TCU; (iv) ainda que o vício de iniciativa fosse superável, a implantação do cadastro previsto no PLS nº 439, de 2009, já foi determinada pela referida decisão do TCU.

III – VOTO

Em face do exposto, voto pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 439, de 2009.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora