



VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, 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.*



I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 439, de 2009, do Senador Jefferson Praia, estabelece normas relativas ao controle centralizado de informações sobre as obras públicas custeadas com recursos federais, recebeu relatório contrário nesta Comissão, da lavra da Senadora Gleisi Hoffman. Nele, alega a eminente relatora que:

- a) o projeto incorre em vício de iniciativa;
- b) a legislação em vigor já determina a divulgação de dados de maneira mais ampla do que o projeto, havendo também regulamentação mais minuciosa da matéria em atos normativos do Poder Executivo;
- c) o Governo Federal já conta, além do Portal da Transparência, com um portal específico para divulgação de informações sobre obras executadas com recursos federais, “em cumprimento a determinação constante do Acórdão nº 1.188, de 2006, do Plenário do TCU”;
- d) a implantação do cadastro previsto no projeto já foi determinada pela referida decisão do TCU.

Com o respeito devido, devo neste Voto refutar, uma a uma, tais alegações por inteiramente despropositadas do ponto de vista técnico, jurídico e de interesse público.



II – ANÁLISE

II.1) Do suposto vício de iniciativa

Vejam os o primeiro argumento, de que o projeto incorreria em vício de iniciativa. O relatório fundamenta essa alegação em 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.

Cita em apoio a essa tese a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.254, na qual “o STF concluiu ser indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo [...] na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação”. Acrescenta a ADI nº 3.180, em que “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”. Adiciona ainda a (ADI nº 2.405), na qual “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”. Menciona ainda as ADIs nºs 2.443, 2.799 e 2.808.

Em primeiríssimo lugar, essa conclusão pretende fazer com que a Comissão de Assuntos Econômicos ponha-se a examinar a constitucionalidade de uma matéria quando esta já foi examinada e considerada constitucional pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Esta última Comissão, no exercício das faculdades que lhe confere o artigo 101, inciso I e § 2º do Regimento Interno, estabeleceu em seu parecer 25 de abril de 2013 que a matéria atende a todos os quesitos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa. Descabe portanto a esta Comissão de Assuntos Econômicos sobrepor-se à Comissão pertinente, devendo o seu parecer cingir-se Às competências





regimentais da Comissão previstas no art. 99 do Regimento, em especial os aspectos econômicos e financeiros da matéria.

Mas, ainda que fosse cabível regimentalmente essa manifestação de natureza constitucional, temos que o argumento esgrimido quanto ao suposto vício de iniciativa do projeto é inteiramente falso: o que o STF reconhece como iniciativa reservada ao Executivo na matéria é, tão somente, a estrutura interna da Administração, seus órgãos, competências e atribuições. Essa reserva não se estende à definição de critérios, procedimentos e mesmo rotinas de natureza administrativa.

Analisemos o tema em profundidade. A Constituição Federal de fato atribui em seu art. 84 ao Presidente da República a iniciativa privativa de dispor mediante sobre “organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”¹ (art. 84), bem como, no seu art. 61, a de propor projeto que disponha sobre

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva².

Desde logo, considerar que o projeto incide em qualquer das vedações do art. 61 seria manifesto despropósito, eis que a proposição não aborda 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

¹ Art. 84, inc. VI., da Constituição Federal, redação dada pela Emenda Constitucional 19/1998.

² Art. 61, § 1º, inc. II, da Constituição Federal.





de um cadastro informatizado de obras, a toda evidência, sequer tangencia qualquer dos assuntos elencados nesse dispositivo.

Persiste doutrinariamente, no entanto, o questionamento sobre qual é a real extensão do sentido de “organização e funcionamento da administração federal”, matéria exclusiva de Decreto presidencial. Ora, se tomado em sentido ampliativo, “organização e funcionamento” poderiam incluir literalmente tudo, os fins e os meios da Administração Pública. A balizar-se nesta ampliação extremada, vedado estaria ao Congresso Nacional propor qualquer política pública, estabelecer quaisquer restrições ou regras que incidissem, direta ou indiretamente sobre a Administração Federal.

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 menos³.

Com efeito, reconhece a doutrina mais atual, inclusive aquela promovida por pesquisas do próprio Poder Executivo, que por princípio “as matérias sujeitas à iniciativa reservada devem ser interpretadas restritivamente (inclusive as correlatas restrições ao poder de emenda parlamentar) (ADI 973-MC, RE 140.542)”⁴. Portanto,

³ Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

I - sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas;

II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;

IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;

V - limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo e bens do domínio da União;

XIII - matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações;

XIV - moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal;

⁴ Lois, Cecilia Caballero (coord). Delimitação das atribuições entre os poderes executivo e legislativo no tocante à regulamentação sobre 'organização e funcionamento da administração pública federal' art. 84, VI c/c art. 61, §1º, II, e): iniciativa privativa do presidente, decreto autônomo e emendas parlamentares em questão. (Série Pensando o Direito nº 14/2009). Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos, 2009. p. 24. Versão resumida do trabalho em Lois, Cecilia Caballero (coord). Separação de poderes e vício de iniciativa: bases para a fixação do regime de cooperação legislativa entre os poderes Executivo e Legislativo. Revista Jurídica da Presidência, Brasília, v. 11, n. 94, p.1-50, jun./set. 2009 (Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República - www.planalto.gov.br/revistajuridica)





*as hipóteses de iniciativa privativa devem ser interpretadas de forma restritiva, não apenas no sentido de que a enumeração constitucional é taxativa, mas também – e principalmente – porque não se deve ampliar, por via interpretativa, o alcance de seus dispositivos*⁵.

Mais expressa ainda, se cabe, é a literalidade da manifestação da Suprema Corte: “A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca”⁶.

Ademais, não há elementos históricos ou jurídicos para afirmar que a redação constitucional tal como alterada contenha qualquer minimização da atribuição legislativa:

A inclusão de mais uma hipótese dentre aquelas gravadas como de reserva de iniciativa do Executivo, diferentemente daquilo que pode transparecer, inicialmente, não importou em ampliação do poder conferido ao Chefe do Executivo, mas, pelo contrário, em sua restrição, já que o diploma constitucional revogado previa expressamente, dentre as atribuições normativas do Presidente da República, a faculdade de “dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração federal” (art. 81, inc. V da CF-1967/69).

[..]

Por força da Emenda Constitucional n. 19/98 e da criação do chamado decreto autônomo no âmbito da Administração Pública federal (art. 84, inc. VI), sem deixar de submeter à reserva de lei a criação e extinção de Ministérios e órgãos da Administração pública, o constituinte reformador operou nova deslegalização da disciplina jurídica da organização e funcionamento da Administração Pública. Isto quer significar que a expressão “estruturação e atribuições” (constante da redação original do art. 61, §1º, II, e) pode ser considerada equivalente à expressão “organização e funcionamento” (constante da redação do art. 84, VI, a), portanto sujeita está à chamada “reserva de decreto”.⁷

⁵ Cavalcante Filho, João Trindade. Limites da iniciativa parlamentar sobre políticas públicas: uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, e, da Constituição Federal. Textos para Discussão do Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 2013. p. 14

⁶ ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ 27.4.2001 (grifos nossos).

⁷ Lois, Cecilia Caballero (coord). *op. cit.*, p. 27





Dentro desta perspectiva, não se pode listar senão restritivamente as matérias abrangidas pelo citado artigo de reserva constitucional:

De qualquer sorte, a sujeição da disciplina sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública (seja ela direta ou autárquica/fundacional) à cláusula de reserva impõe, igualmente, uma série de restrições à atuação parlamentar. Nestes termos, é vedado aos parlamentares disporem sobre: (i) a criação e organização de Conselho (típico órgão com funções deliberativas) no âmbito do Executivo (ADI 3.751, ADI 1275, ADI 2707/SC); criação de órgãos executivos estaduais (ADI 2721/ES, ADI 2720/ES), a imposição de novas atribuições a órgãos estaduais e, ainda, a imposição ao Executivo do dever de implementar determinado serviço (e.g., serviço de satisfação de usuários de serviços públicos, ADI 3180), mesmo que a pretexto de instituir Programa Estadual de Iluminação Pública em benefício de municípios (ADI 1144/RS); (ii) a inserção de representante oriundo do Poder Legislativo em órgão do Poder Executivo local (e.g., Conselho Estadual de Educação – ADI 2654-MC); (iii) a criação de entidade da administração indireta (ADI 2302/RS); (iv) a regulamentação de matéria que está sujeita à reserva de decreto (art. 84, inc. VI) (ADI 2707/SC); (v) o reconhecimento de autonomia funcional e administrativa à Defensoria Pública determinada por dispositivo de Constituição estadual (ADI 575/PI); (vi) a extinção e a criação de entidades públicas e alteração da Política pública implementada no âmbito de Secretaria de Estado (ADI 2750/ES); (vii) a imposição de condições para a nomeação de cargo de confiança (delegado geral de polícia) (ADI 2710/ES); (viii) a privação da competência para dispor sobre organização e funcionamento da administração, sem prévia anuência legislativa (ADI 1348/RJ).⁸

Ora, todo esse rol de inequívocas restrições abrange rigorosamente 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 abrange, de forma alguma, a imposição pela lei de políticas públicas concretas (seja finalísticas, seja – respeitada a não-intervenção em estruturas administrativas – relativas à atividade-meio). Não abrange sequer o papel de “disciplinar rotinas e procedimentos administrativos a serem conduzidos por órgão do Poder Executivo”, ainda que para “disciplinar rotinas e procedimentos administrativos da competência do Poder Executivo,” e

⁸

Lois, Cecilia Caballero (coord). *op. cit.*, p. 27-28





ainda que “descendo a pormenores”, como questiona o Relatório. Com efeito:

[..], não configura ofensa à reserva de iniciativa imposta pela alínea “e” norma que: (i) ao disciplinar sobre atribuições de órgãos federais, reproduza dispositivos legais anteriores (ADI 3112/DF); (ii) regula atos de publicidade do Estado (ADI 2472-MC); (iii) impõe a obrigatoriedade do ensino de educação artística em toda a rede pública de ensino, sem violar as normas da LDB (ADI 1399/SP); (iv) institui região metropolitana (ADI 2809/RS); e, ainda, (v) determina realização gratuita de teste de paternidade e de maternidade (ADI 3394/AM).

Em todos estes casos, em que pese exista alguma espécie de reflexo sobre a organização da Administração estadual, o escrutínio do STF circunscreveu-se à análise estrita da criação (ou alteração) de órgão executivo estadual, ou ainda, em se tratando de emenda parlamentar a projeto de iniciativa reservada, limitou-se à análise da ocorrência de aumento de despesa vedada pelo art. 63, I da CRFB. Descartadas estas hipóteses, em face da já mencionada taxatividade das cláusulas de restrição do poder de iniciativa geral, a alegação de inconstitucionalidade sob vício formal foi de plano afastada.⁹

Assim, uma lei que imponha ao Poder Executivo a obrigação de adotar uma determinada política pública ou critério de gestão, como a presente¹⁰, não tem a iniciativa vedada ao parlamentar. Ressalte-se, por oportuno, os inúmeros precedentes festejados e relevantes de legislação – inclusive de natureza procedimental – fruto da iniciativa parlamentar, inseridos sem qualquer oposição no ordenamento jurídico. Temos a própria lei de licitações, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que aliás impõe critérios e regras procedimentais de extremo detalhamento para regular toda a atividade-meio de contratação dos entes públicos – uma iniciativa do Deputado Luiz Roberto Ponte¹¹. O próprio dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal mencionado pelo Parecer em comento, que impõe exigência de disponibilização eletrônica das informações, especificando-as minuciosamente, e de adoção de sistema eletrônico para a execução, na administração financeira e orçamentária -provém da iniciativa do Senador

⁹ Lois, Cecilia Caballero (coord). *op. cit.*, p. 28

¹⁰ Com exceção de um único dispositivo que adiante se mencionará.

¹¹ A lei decorre do PLC - Projeto de Lei da Câmara nº 59 de 1992, de autoria do citado parlamentar.





João Capiberibe¹². Lembre-se ainda a lei que institui a renda de cidadania (Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004), que determina ao Poder Executivo que, além de implantar tal benefício, consigne no Orçamento da União dotação suficiente para implementar uma de suas etapas (art. 3º), e especifique nos projetos de lei relativos aos planos plurianuais e às diretrizes orçamentárias as medidas necessárias à consecução dessa política pública (art. 4º)- trata-se de matéria proposta pelo Senador Eduardo Suplicy¹³. Por fim, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei 12.305, de 2010, decorreu de Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 354, de 1989, de autoria do Senador Francisco Rollemberg – e estabelece amplo leque de instrumentos, sistemas, inventários e cadastros, detalhando minudentemente os planos e procedimentos a serem seguidos por todos os níveis da Administração Pública.

E o que dizer, então, dos supostos precedentes do STF colacionados em apoio à tese de vício de iniciativa?

Certamente, exigem aqui uma avaliação minuciosa, caso a caso, o que demonstrará que são consentâneos à linha geral de pensamento aqui defendida. É o que faremos, para cada julgado mencionado no Relatório.

A primeira ação citada (ADIN 3254/ES) é explícita em vincular a iniciativa do Executivo ao remodelamento das “atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação”. Em seus fundamentos, a Relatora Min Ellen Gracie recorre a precedente ainda mais explícito em associar este conceito à alteração de estruturas administrativas e distribuição de competências entre elas:

*De qualquer maneira, não se pode compreender que o Poder Legislativo, sem iniciativa do Poder Executivo, possa alterar atribuições de órgãos da Administração Pública, quando a este último cabe a iniciativa de Lei para criá-los e extingui-los.*¹⁴

¹² O dispositivo foi inserido na LRF pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, derivada do PLS - Projeto de Lei do Senado nº 130 de 2003 - Complementar, subscrito pelo mencionado Senador.

¹³ A lei decorre do PLC - Projeto de Lei do Senado nº 266 de 2001, de autoria do citado parlamentar.

¹⁴ ADIN 2372, Relator Min, Sidney Sanches.





Em seguida, a relatora menciona a ADIN 3180/ES, a qual versa não sobre uma política pública, mas sobre a criação de um ente organizacional na estrutura do Poder Executivo: o impugnado “Sistema Estadual de Avaliação da Satisfação do Usuário de Serviços Públicos” é uma estrutura administrativa a ser implantada, não uma determinada política pública.

A um exame superficial, uma das manifestações do Relator Min. Joaquim Barbosa poderia dar a entender que o que se impugna é a criação de uma obrigação de fazer ao Poder Executivo:

Verifica-se que há, nos três artigos atacados, nítida imposição de obrigações, criadas por iniciativa legislativa, que recairão sobre o Poder Executivo estadual.

Não obstante, os trechos imediatamente subseqüentes afastam qualquer dúvida sobre o alvo da inconstitucionalidade considerada pelo Ministro, que não é senão a criação de novas estruturas formais no seio da Administração estadual – apontando inclusive que o fundamento da impugnação é o art. 61 constitucional, não o 84:

Ressalte-se, para comprovação da existência de violação da reserva de iniciativa, que a emenda da lei traz a seguinte expressão: “autoriza o Poder Executivo a criar o Programa da Qualidade no Serviço Público Estadual e dá outras providências”. Os artigos impugnados fazem muito mais que meramente autorizar.

Desnecessário dizer que matérias que lidam com criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública (art. 61, § 1º, II, e) são, em virtude do princípio da simetria, de observância obrigatória pelos estados-membros.

Prosseguindo na individualização dos julgados colacionados pelo relatório, a ADIN 2405/RS impugna, na ementa, a iniciativa parlamentar versando sobre “criação, estruturação e atribuições de órgãos específicos da Administração Pública, criação de cargos e funções públicas” (o que, como já vimos, é alheio aos objetivos do projeto), e acrescenta uma menção a “estabelecimento de rotinas e procedimentos administrativos”. No entanto, uma análise pormenorizada do acurado Voto do Relator Min. Carlos Brito, constata que a repreensão cinge-se,





repetidamente, à concessão ou modificação de atribuições de órgãos ou agentes públicos, não atacando as inúmeras modificações de procedimentos administrativos tributários que as leis objeto da ADIn estabeleciam senão estritamente por critérios de seu mérito à luz do capítulo tributário da Constituição (e em nenhum caso por qualquer vício de iniciativa).

Melhor sorte não tem a menção genérica feita às últimas três ADINs invocadas pelo relatório: longe de sustentar a tese do vício de iniciativa, refutam-na vigorosamente;

A ADIN 2799/RS é taxativa, já na ementa, em que a lei é impugnada por submeter a Secretaria de Estado um determinado programa, e dispor sobre a estrutura funcional pertinente – fundamentando a inconstitucionalidade no já mencionado art. 61, § 1º, II, 'e' da Carta. No mesmo sentido, a ADIN 2808/RS é igualmente explícita ao ementar: “3. Estrutura e atribuições de órgãos e Secretarias da Administração Pública. 4. Matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.”. De igual teor a ADIN 2443/RS, ementada:

2. Compete privativamente ao Poder Executivo (CF, alínea e do inciso II do § 1º do artigo 61) a iniciativa de projeto de lei que confere atribuição a órgãos subordinados ao Governador do Estado. Inconstitucionalidade formal de lei de origem parlamentar que disponha sobre essa matéria.

Para sustentar que o objeto da vedação constitucional é, estritamente, a criação e remodelação de estruturas e órgãos do Executivo, ou de cargos, empregos e funções públicas, haveria ainda inúmeros outros precedentes: ADIN 3232/TO, ADIN 3983/TO, ADIN 6835/ES.

Mas a jurisprudência do STF é citada apenas seletivamente pelo relatório, pois uma exposição completa e sem vieses levaria à conclusão oposta àquela que pretende sugerir à Comissão. Isto porque a Suprema Corte é explícita em reconhecer a prerrogativa parlamentar em iniciar medidas que disponham não sobre a estrutura, mas sobre aspectos que deve observar a administração. Magistralmente expressa o Min. Maurício Correa ao relatar a ADIN 1399/SP:

9. Com efeito, a proposição legislativa de origem parlamentar não trata de questões atinentes à estrutura da administração do Estado, previstas nas alíneas





a a f do inciso II do § 1º do artigo 61 da Constituição Federal, apenas regulamenta pequenos aspectos sobre o ensino, como a carga horária destinada à disciplina de educação artística (caput do artigo 1º). Portanto, não chega a ferir a autonomia conferida ao Chefe do Executivo para a iniciativa de lei que verse acerca da administração da unidade federada.

A afastar qualquer dúvida, dispõe a ementa da ADIN 3394/AM relatada pelo Min. Eros Grau:

1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil – matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.

Em análise ainda mais exaustiva da jurisprudência constitucional sobre este tema específico, Cavalcante Filho¹⁵ demonstra a contínua evolução do posicionamento da Suprema Corte: se no início da década passada o colegiado julgava inconstitucionais, sem maiores considerações, algumas leis que abordassem quaisquer matérias relacionadas à Administração Pública, surgiu divergência (especialmente a partir da mencionada ADI 2.808/RS, verdadeiro marco nesse reposicionamento) sustentando que a eventual constitucionalidade provém tão somente da especificação, na lei impugnada, de atribuições de determinado órgão do Poder Executivo, e não na criação de políticas públicas como tais. Finalmente, tal posição revela-se predominante nos casos mais recentes, nomeadamente o AgR no RE nº 290.549/RJ e já colacionada ADI nº 3.394/AM.

Portanto, é completamente descabido, à luz da reiterada e explícita interpretação constitucional feita pela Suprema Corte, supor que a imposição de uma obrigação de adotar determinada política pública seja objeto vedado à iniciativa parlamentar de lei. “Política pública”, aqui, aplica-se a medidas tanto finalísticas como de meios administrativos, eis que ambas configuram-se como “programas de ação governamental

¹⁵ Cavalcante Filho, João Trindade. Limites da iniciativa parlamentar sobre políticas públicas: uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, e, da Constituição Federal. Textos para Discussão do Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal. Brasília:Senado Federal, 2013. p. 15-23





visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”¹⁶. Em outras palavras, é facultado ao Legislativo iniciar leis para “coordenar a atuação de órgãos ou entidades já existentes, ou fixar-lhes os objetivos de atuação, ou ainda especificar-lhes as tarefas, dentro do quadro normativo já existente”¹⁷ – o que é exatamente o que o projeto faz.

Compulsando o texto do projeto tal como resultante do parecer da CCJC, ressalta uma vez mais 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, obrigações, à ação pública, sem interferir de forma alguma na estrutura organizacional nem atribuir ou alterar as competências de qualquer órgão ou entidade.

Em todos – rigorosamente todos – os dispositivos do projeto 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, como exaustivamente discutido nas subseções anteriores.

Quanto a um grau de detalhamento supostamente “excessivo”, como alega o parecer, não existe qualquer imposição constitucional à lei de que seja “genérica”. Com efeito, a ideia de que à iniciativa parlamentar cabe tão somente “regular, de modo geral”, “a substância e os princípios” da matéria legislada teve assento na ordem constitucional tão somente uma única vez: na Carta estadonovista outorgada de 1937¹⁸. No regime democrático, a soberania do legislador exerce-se, nos termos da Constituição, exatamente pela definição do conteúdo da lei. Pode este definir com plena liberdade, observados os demais preceitos constitucionais, o grau de detalhamento procedimental dos comandos legais.

¹⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito Administrativo e Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 241. *Apud* Cavalcanti Filho, op. cit., p. 24.

¹⁷ Cavalcanti Filho, op. cit., p. 29.

¹⁸ Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937) :

Art 11 - A lei, quando de iniciativa do Parlamento, limitar-se-á a regular, de modo geral, dispondo apenas sobre a substância e os princípios, a matéria que constitui o seu objeto. O Poder Executivo expedirá os regulamentos, complementares.





Pensando no conjunto das instituições do governo representativo em nosso país, o art. 84 da Constituição não pode ter sua interpretação ampliada a ponto de tolher, na prática, a missão confiada ao Legislativo, sob pena de tornar o Executivo um superpoder, em ameaça ao desenho constitucional da democracia. Dessa maneira, compromete-se o sistema de “freios e contrapesos”, alicerces do verdadeiro conceito de independência e harmonia entre os poderes, princípio gravado no art. 2º da Constituição Federal. As limitações de competências do Poder Legislativo devem ser interpretadas restritivamente para evitar um enfraquecimento desmedido do próprio princípio da democracia representativa. Aliás, nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já vem decidindo reiterada e remansosamente, inclusive em relação as emendas parlamentares a projetos iniciados pelo Poder Executivo (ADI 973-MC, RE 140.542).

Não há ingerência na atribuição reservada ao Chefe da Nação e consubstanciada no art. 84 da CF, porque não se interfere, com a presente medida, na estrutura interna das entidades governamentais, nem há intromissão na maneira de administrá-las. A proposição não dispõe sobre a organização e o funcionamento da administração pública federal, mas apenas se pretende regular, com a devida seriedade, critérios, princípios e procedimentos de controle interno da maior transcendência para a boa gestão do dinheiro público. Longe de ferir a Constituição, o projeto na verdade homenageia seus princípios.

Portanto, não compete a esta Comissão de Assuntos Econômicos declarar a inconstitucionalidade de matéria já examinada e considerada constitucional pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Ainda que essa incompetência regimental fosse ignorada, o projeto é inteiramente conforme à Constituição e seus dispositivos relativos à iniciativa parlamentar, o que fica cabalmente demonstrado por qualquer interpretação que se faça da Constituição, da doutrina e da reiterada e expressa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

A posição do relatório, infelizmente, alimenta a chamada “indústria do vício de iniciativa”, prática daninha de alegar com ligeireza a iniciativa presidencial privativa para toda e qualquer matéria relativa a políticas públicas que não interesse ao governo, como forma de tentar evitar a discussão do mérito da referida matéria.





II.2) Quanto ao mérito - da suposta “desnecessidade” do projeto

Quanto aos argumentos de mérito do relatório contra o projeto, melhor sorte não lhes assiste.

Destaco, desde logo, que todas as três Comissões que examinaram o mérito do projeto manifestaram-se expressamente em favor de seus dispositivos. Repito: todos os colegiados do Senado Federal que abordaram o mérito, sob os mais diversos enfoques da gestão pública. Foram favoráveis à iniciativa, sucessivamente, a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e a Comissão de Serviços de Infraestrutura. Esta última ofereceu Substitutivo consolidando as emendas que se aprovaram ao longo da tramitação do projeto, todas coerentes e oportunas para o seu aperfeiçoamento.

A toda evidência, os argumentos do relatório para impugnar a matéria junto à Comissão de Assuntos Econômicos não se mostram suficientes para desconstituir tão sólidas e bem fundamentadas posições das comissões de mérito.

Alega a relatora inicialmente que o fato da Lei de Responsabilidade Fiscal já estabelecer dever genérico de publicidade tornaria desnecessário o projeto. Nada mais incorreto: a uma, porque o dever geral estabelecido na LRF não pode ser concretizado senão mediante regulação específica de cada ente federativo que dê contornos precisos ao conteúdo, estrutura e meios de disseminação da informação que deve ser publicitada – o que faz do projeto medida indispensável para cumprir o dever de publicidade expresso pela LRF na seara das obras públicas. A duas, porque o projeto não trata de meramente divulgar dados financeiros que já existam, mas de produzir, organizar e divulgar dados fundamentalmente de gestão física de obras, que num sentido literal sequer estariam abrangidos pelo comando da LRF.

Quanto à alegação da disponibilidade em outras fontes do que se pede no projeto, percebe-se a total desvinculação do argumento com a





realidade fática. Primeiro, porque as informações do Portal da Transparência que transcreve são de natureza estritamente financeira/orçamentária e jurídico/contratual, enquanto o conjunto de informações cujo ordenamento é objetivo do projeto (definidas em seu art. 2º, § 1º) é rigorosamente de natureza técnica de engenharia, refletindo a situação física e construtiva das obras¹⁹.

Segundo, porque o *Portal ObrasNet* que menciona está – como o próprio relatório admite - atualmente limitado às obras cadastradas na Caixa Econômica Federal (que não tem poderes para impor o cadastramento a outros órgãos ou entidades)²⁰, e mesmo assim foi considerado insuficiente para fins gerenciais pelo Acórdão TCU 1.188/2007. Mais importante, se o mencionado portal algum dia vier a contemplar as especificações do projeto de lei em exame, tanto melhor: será ele a ferramenta tecnológica que permitirá ao Executivo cumprir os desígnios da lei tal como estabelecida pelo órgão competente para deliberar sobre eles: o Poder Legislativo.

O argumento de que o projeto seria desnecessário “porque já existe determinação constante do Acórdão 1.118” é prova exatamente do oposto: existe a determinação da Corte de Contas, desde 2007, e ela não foi cumprida. A última coisa que se pode concluir do fato de uma determinação jurisdicional-administrativa, decorridos quatro anos de sua prolação, não ter tido cumprimento, é a desnecessidade de medidas adicionais (como as legislativas) para alcançar o seu desiderato.

Assim, não há como concluir senão pela absoluta insubsistência dos argumentos de mérito contrárias ao projeto.

Em contraste, é mister ressaltar a crucial importância desse instrumento estabelecido no Projeto para a eficiência da gestão da obra pública e, do ponto de vista econômico-financeiro (foco e competência

¹⁹ A exceção é apenas a indicação da programação orçamentária da obra (alínea ‘e’ do dispositivo), elemento imprescindível à associação dessa informação física com a informação financeira que já é objeto de divulgação por outros meios, inclusive o citado no Parecer.

²⁰ “O Obrasnet - Portal de Obras do Governo Federal, que disponibiliza informações sobre todos os projetos com recursos do Orçamento Geral da União em andamento no país, está sendo desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em parceria com a Caixa Econômica Federal. [...] Na versão atual, estão disponíveis os dados sobre as obras já cadastradas na Caixa Econômica Federal.” (<http://www.obrasnet.gov.br/obrasnet.asp>, acesso em 20/03/2014)





desta Comissão), para a elevação da qualidade do gasto público, com a consequente elevação do impacto positivo do investimento público no crescimento econômico.

A esse respeito, não há melhores fundamentos para a defesa do projeto do que aqueles já expendidos pelas Comissões de mérito que nos antecederam no exame do projeto. Podemos assim, portanto, subscrever a manifestação da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, quando acolhe em seu parecer o posicionamento do Relator Senador Cícero Lucena, que afirma:

Em primeiro lugar, segundo entendemos, a informação constitui um dos instrumentos mais poderosos no combate à corrupção. 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. Não se trata apenas de identificar desvios e ineficiências administrativas. Ocorre que, se a sociedade conhece melhor os dados administrados pelo Estado, o abuso de poder e a prática do clientelismo político tornam-se mais difíceis.

[..]

Com efeito, 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. Nesse contexto, o controle de aplicação de recursos se constitui em ferramenta para o exercício responsável da atividade pública.

Ademais, a utilização de informações sobre a localização das obras, vinculadas a um banco de dados informatizado, nos termos propostos, constitui, por isso mesmo, iniciativa inestimável para os trabalhos de fiscalização e auditoria dos órgãos de fiscalização e controle.

De igual modo, tem pleno acerto a Comissão de Serviços de Infraestrutura quando destaca - em parecer da lavra do Senador Jayme Campos que contempla todos os aspectos relevantes de gestão, economia e eficiência sobre a matéria - que:

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.

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.

[..]

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.

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





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Pedro Taques

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.

III – VOTO

Ante o exposto, VOTO pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 439, de 2010, na forma do Substitutivo aprovado pela Comissão de Serviços de Infraestrutura, por constitucional, jurídico, conveniente e oportuno.

Sala da Comissão,

PEDRO TAQUES
Senador da República



SF/14679.77040-97