



# SENADO FEDERAL

## PARECER (SF) Nº 140, DE 2017

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o processo Projeto de Lei do Senado nº325, de 2017, do Senador João Capiberibe, que Institui a gestão compartilhada, destinada ao acompanhamento orçamentário, financeiro e físico da execução de obras, da prestação de serviços públicos e de aquisições de materiais e equipamentos por grupos de cidadãos organizados em aplicativos agregadores disponíveis na internet ou na telefonia celular.

**PRESIDENTE:** Senador Edison Lobão

**RELATOR:** Senador Antonio Carlos Valadares

08 de Novembro de 2017





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador ANTONIO CARLOS VALADARES

## PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 325, de 2017, do Senador João Capiberibe, que *institui a gestão compartilhada, destinada ao acompanhamento orçamentário, financeiro e físico da execução de obras, da prestação de serviços públicos e de aquisições de materiais e equipamentos por grupos de cidadãos organizados em aplicativos agregadores disponíveis na internet ou na telefonia celular.*



SF/17806.60954-19

Relator: Senador **ANTONIO CARLOS VALADARES**

### I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão, para análise, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 325, de 2017, de autoria do Senador João Capiberibe, que *institui a gestão compartilhada, destinada ao acompanhamento orçamentário, financeiro e físico da execução de obras, da prestação de serviços públicos e de aquisições de materiais e equipamentos por grupos de cidadãos organizados em aplicativos agregadores disponíveis na internet ou na telefonia celular.*

A proposição é composta de onze artigos, estruturados em três capítulos. O Capítulo I – Disposições Gerais – apresenta o objetivo do projeto, em linha com o explicitado em sua ementa, e define o conceito de **gestão compartilhada**, como o acompanhamento por meio de aplicativos congregantes de indivíduos, disponíveis na *internet* ou na telefonia celular, da execução orçamentária, financeira e física dos gastos públicos, na realização de obras, prestação de serviços públicos e aquisições de materiais e equipamentos. É estabelecido também o escopo do projeto, sendo estatuído





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador ANTONIO CARLOS VALADARES

que suas disposições subordinam a administração direta e indireta de todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O Capítulo II – Da Implementação e Regulamentação – estabelece as diretrizes para a gestão compartilhada do acompanhamento de gastos públicos. Os entes públicos subordinados à Lei deverão, nos termos do *caput* art. 5º, oferecer na página de apresentação de seus portais institucionais na *internet* uma ferramenta específica para cadastramento dos grupos virtuais e armazenamento de seu conteúdo.

O art. 4º do projeto assegura que qualquer cidadão poderá formar grupo de gestão compartilhada e solicitar seu cadastramento junto ao ente público, apresentando um regulamento próprio que deverá conter indicação de seus administradores, do objeto do acompanhamento, bem como compromisso de que as comunicações se consolidarão de forma clara, não-contraditória e em termos corteses e civilizados. O regulamento deverá, ainda, definir penalidades para os membros que o descumprirem, devendo constar, obrigatoriamente, pena de desligamento definitivo do grupo em casos de reincidência. Cada integrante do grupo de gestão compartilhada deverá aceitar o seu regulamento e fornecer para cadastro o seu nome completo, número do título de eleitor, endereço eletrônico e/ou número de telefone.

De acordo com o § 5º do art. 4º, o grupo deverá, no prazo de trinta dias após o término da obra, da conclusão da prestação de serviços ou da entrega dos materiais e equipamentos adquiridos, divulgar relatório de suas atividades de acompanhamento, de que constem suas conclusões quanto à consecução das metas objeto de acompanhamento e sugestões para o aprimoramento das atividades da administração pública.

Os entes públicos deverão validar o cadastramento de grupo de gestão em até 3 dias ou, nesse mesmo prazo, promover indeferimento de pedido, fundamentando sua decisão. Poderão ser validados até três grupos de gestão para acompanhamento de um mesmo objeto; caso exista um maior número de solicitações de cadastramento para um mesmo objeto, os três grupos serão selecionados de acordo com os critérios fixados no § 3º do art. 5º.





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador ANTONIO CARLOS VALADARES

A teor do art. 6º, os entes responsáveis pela obra, serviço ou aquisição de bens deverão indicar, no prazo de três dias úteis da validação do cadastramento de um grupo de gestão, um representante da Administração Pública e um representante da empresa contratada, a serem incluídos no grupo para prestar as informações pertinentes. De acordo com o art. 7º, as autoridades responsáveis deverão atender toda demanda de informação formulada pelos membros do grupo de gestão no prazo máximo de sete dias úteis, salvo impossibilidade material ou quando o pedido de esclarecimento não estiver relacionado ao objeto do grupo, for descabido, repetido, formulado fora dos termos do regulamento ou de forma ofensiva ao representante do ente público ou da empresa contratada.

O Capítulo III – Das Penalidades – dispõe, naturalmente, sobre as punições aplicáveis em razão do descumprimento das regras pertinentes aos grupos de gestão compartilhada. O art. 8º estabelece que o grupo que deixar de observar o disposto na Lei, trazer informação ou questionamento que não esteja razoavelmente relacionada ao objeto de seu acompanhamento ou o fizer de modo descortês ou agressivo estará sujeito a advertência; notificação em caso de reincidência; ou, em caso de recusa de aplicação de seu regulamento, suspensão da validação do cadastro pelo ente público.

O art. 9º estabelece que agente público participante de grupos de gestão compartilhada que deixar de observar o disposto na Lei estará sujeito às penalidades de advertência ou destituição da função de representante da Administração responsável por prestar as informações, além das previstas no seu respectivo estatuto. As penalidades aplicáveis à empresa contratada para execução da obra, prestação do serviço ou fornecimento de produtos são especificadas no art. 10, que variam desde a advertência e a substituição de seu representante no grupo até multa de até cinco por cento do valor do contrato objeto de gestão compartilhada, rescisão unilateral do contrato com o poder público ou suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a administração pública por prazo não superior a 2 (dois) anos.

O art. 11 veicula a cláusula de vigência da Lei que decorrer do projeto, em 180 (cento e oitenta) dias da sua publicação oficial.

A justificação do projeto observa que seu propósito é dar condições jurídicas para que as novas tecnologias de informação sejam





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador ANTONIO CARLOS VALADARES

empregadas como instrumento para controle social dos gastos públicos fomentando, com isso, a transparência da execução de obras, prestação de serviços e aquisições de bens no âmbito da Administração Pública.

A proposição foi distribuída primeiramente a este Colegiado e, na sequência, à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CFTC), em decisão terminativa. Não foram oferecidas emendas ao projeto.

## II – ANÁLISE

Nos termos do que dispõe o art. 101, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por despacho da Presidência.

O objeto da proposição é o estabelecimento de obrigação aos entes públicos de todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios de instituírem nos seus portais institucionais na *internet* uma ferramenta de gestão compartilhada, mediante controle social direto de acompanhamento orçamentário, financeiro e físico da execução de obras, da prestação de serviços públicos e de aquisições de materiais e equipamentos.

O art. 1º do projeto enuncia que sua fundamentação reside no direito de todo cidadão de ter acesso à informação, reconhecido pelo art. 5º da Constituição Federal como direito individual nos termos de seus incisos XIV e XXXIII, bem como na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) e na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação). Com efeito, o inciso XIV do art. 5º da Constituição assegura a todos, em termos gerais, o acesso à informação, com a única ressalva de que se resguarda o sigilo de fonte, quando necessário ao exercício profissional. O inciso XXXIII do mesmo artigo garante que todos têm o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.



SF/17806.60954-19



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador ANTONIO CARLOS VALADARES

Podemos acrescentar como fundamentação constitucional do projeto o princípio da publicidade, que nos termos do *caput* do art. 37 da Lei Maior, representa uma das diretrizes da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aliado à regra firmada no inciso II do § 3º do mesmo artigo, que estabelece que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo. Os dispositivos constitucionais mencionados evidenciam a orientação do constituinte no sentido de se promover, como regra, a transparência nas ações do Estado, bem como de atribuir ao Legislativo federal competência para disciplinar a matéria com abrangência para toda a administração pública direta e indireta, nas três esferas da Federação.

Tendo em vista que a matéria abordada na proposição se vincula especificamente com o acesso a informações públicas relacionadas com contratos administrativos, podemos apontar também como suportes constitucionais para a competência legislativa do Congresso Nacional as disposições do art. 22, inciso XVII, e do art. 173, § 1º, inciso III, da Carta Política. O primeiro dispositivo atribui à União competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e o segundo dispositivo firma igual competência com relação às licitações e contratações de empresas públicas e sociedades de economia mista. Assim, não se vislumbra óbice algum quanto à constitucionalidade da medida.

A avaliação da juridicidade da proposição, da mesma forma, não revela impedimento à sua aprovação. As disposições do projeto mostram-se harmônicas com o ordenamento jurídico e alinhadas com outros diplomas legais recentemente aprovados que buscam ampliar a transparência nas ações do Poder Público e incentivar novas formas de controle social. É o caso, por exemplo, da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que *dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública*, que disciplina, em seus artigos 18 a 22, a formação de **conselhos de usuários**, destinados a acompanhar a prestação de serviços públicos. Os grupos de gestão criados nos termos do projeto em exame devem desempenhar em seu campo particular de atuação – os contratos administrativos para obras, serviços e aquisições de bens – uma





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador ANTONIO CARLOS VALADARES

função similar, de acompanhamento e controle da ação governamental, à dos conselhos de usuários no âmbito da prestação de serviços públicos.

As disposições do projeto não apresentam incompatibilidades com as normas em vigor nos campos de contratos administrativos e de acesso à informação. As especificidades da proposição, principalmente com relação ao fomento do uso de novas tecnologias de informação, justificam que suas disposições sejam formatadas como lei autônoma e não como um capítulo da Lei de Acesso à Informação ou da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Quanto à regimentalidade do projeto, não se identificam óbices ao seguimento de sua tramitação.

A técnica legislativa do projeto pode ser aperfeiçoada em dois pontos específicos, tratados em emendas de redação que apresentamos. A primeira emenda unifica a redação do *caput* do art. 4º com seu inciso I, visto não se tratar de discriminação ou enumeração, o que se evidencia pela ausência de incisos subsequentes. A segunda emenda altera as enumerações promovidas no § 1º do art. 4º e no § 3º do art. 5º, substituindo as alíneas constantes do texto original por incisos, que constituem a categoria adequada ao caso.

Sem prejuízo da atribuição da CFTC para avaliação em profundidade do mérito da proposição, devemos registrar, com brevidade, nossa posição favorável a medidas legislativas como esta, que buscam incentivar a participação e o controle social sobre a atuação do Poder Público.

### III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei do Senado nº 325, de 2017, com as seguintes emendas de redação:



SF/17806.60954-19



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador ANTONIO CARLOS VALADARES

### EMENDA Nº 1–CCJ

O *caput* do art. 4º do Projeto de Lei do Senado nº 325, de 2017, passa a ter a seguinte redação:

“**Art. 4º** A qualquer cidadão é assegurado, nos termos desta Lei, o direito de acompanhar, por meio de grupos de gestão compartilhada, a execução de obras e a prestação de serviços públicos, bem como a aquisição de materiais e de equipamentos, devendo para tanto formar grupos de gestão compartilhada, por meio de aplicativos congregantes de indivíduos, que, uma vez cadastrados junto aos entes públicos citados no art. 2º desta Lei, habilitam-se a interagir e a trocar mensagens com as autoridades responsáveis sobre todas as fases do processo de execução orçamentária, financeira e física de obras, serviços e aquisição de materiais e equipamentos, zelando pela legalidade e razoabilidade da aplicação do recurso público.”

### EMENDA Nº 2–CCJ

Substituam-se, no § 1º do art. 4º e no § 3º do art. 5º, do Projeto de Lei do Senado nº 325, de 2017, as enumerações em alíneas de “a” até “e” por enumerações em incisos, de I até V, mantendo-se integralmente seus conteúdos.

Sala da Comissão, em 08 de novembro de 2017

Senador Edison Lobão (PMDB-MA), Presidente

Senador Antonio Carlos Valadares (PSB-SE), Relator



SF/17806.60954-19



**Relatório de Registro de Presença**  
**CCJ, 08/11/2017 às 10h - 49ª, Ordinária**  
Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Maioria (PMDB) (PMDB, PSD)		
TITULARES	SUPLENTE	
JADER BARBALHO	1. ROBERTO REQUIÃO	PRESENTE
EDISON LOBÃO	2. ROMERO JUCÁ	PRESENTE
EDUARDO BRAGA	3. RENAN CALHEIROS	PRESENTE
SIMONE TEBET	4. GARIBALDI ALVES FILHO	PRESENTE
VALDIR RAUPP	5. WALDEMIR MOKA	PRESENTE
MARTA SUPPLY	6. ROSE DE FREITAS	PRESENTE
JOSÉ MARANHÃO	7. HÉLIO JOSÉ	PRESENTE

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)		
TITULARES	SUPLENTE	
JORGE VIANA	1. HUMBERTO COSTA	PRESENTE
JOSÉ PIMENTEL	2. LINDBERGH FARIAS	PRESENTE
FÁTIMA BEZERRA	3. REGINA SOUSA	PRESENTE
GLEISI HOFFMANN	4. PAULO ROCHA	PRESENTE
PAULO PAIM	5. ÂNGELA PORTELA	PRESENTE
ACIR GURGACZ	6. VAGO	PRESENTE

Bloco Social Democrata (PSDB, DEM)		
TITULARES	SUPLENTE	
AÉCIO NEVES	1. RICARDO FERRAÇO	PRESENTE
ANTONIO ANASTASIA	2. CÁSSIO CUNHA LIMA	PRESENTE
FLEXA RIBEIRO	3. EDUARDO AMORIM	PRESENTE
RONALDO CAIADO	4. DAVI ALCOLUMBRE	PRESENTE
MARIA DO CARMO ALVES	5. JOSÉ SERRA	PRESENTE

Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)		
TITULARES	SUPLENTE	
LASIER MARTINS	1. IVO CASSOL	PRESENTE
BENEDITO DE LIRA	2. ANA AMÉLIA	PRESENTE
WILDER MORAIS	3. SÉRGIO PETECÃO	PRESENTE

Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PPS, PSB, PCdoB, REDE, PODE)		
TITULARES	SUPLENTE	
ANTONIO CARLOS VALADARES	1. ALVARO DIAS	PRESENTE
LÍDICE DA MATA	2. JOÃO CAPIBERIBE	PRESENTE
RANDOLFE RODRIGUES	3. VANESSA GRAZZIOTIN	PRESENTE

Bloco Moderador (PTB, PSC, PRB, PR)		
TITULARES	SUPLENTE	
ARMANDO MONTEIRO	1. CIDINHO SANTOS	PRESENTE
EDUARDO LOPES	2. VICENTINHO ALVES	PRESENTE
MAGNO MALTA	3. FERNANDO COLLOR	PRESENTE



## Relatório de Registro de Presença

### **Não Membros Presentes**

OTTO ALENCAR

## **DECISÃO DA COMISSÃO**

**(PLS 325/2017)**

NA 49 REUNIÃO ORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO DO SENADOR ANTONIO CARLOS VALADARES, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CCJ, FAVORÁVEL AO PROJETO, COM AS EMENDAS N° 1-CCJ E N° 2-CCJ (DE REDAÇÃO).

08 de Novembro de 2017

Senador EDISON LOBÃO

Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania