



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N° \_\_\_\_\_, DE 2015, (Do Sr. Pauderney Avelino).

Altera a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que “Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”.

O Congresso Nacional promulga:

Art. 1º A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 48-B. A União disponibilizará, na internet, cadastro para consulta centralizada de obras e serviços de engenharia custeados com recursos públicos federais consignados na lei orçamentária anual

§ 1º. O cadastro a que se refere o caput registrará:

I - as obras públicas com valores superiores a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais) e R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), conforme pertençam aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social ou de Investimento das Empresas Estatais, respectivamente;

II - cada serviço, trecho, subtrecho, lote ou outra forma de detalhamento, com as respectivas informações sobre custos, editais, contratos, aditivos, georreferenciamentos e coordenadas geográficas, de forma a possibilitar visão individual e agregada de todas as etapas da obra;

III - cronograma inicial de execução físico-financeira e suas atualizações; e

IV - programa de trabalho e respectiva execução orçamentária e financeira em cada exercício.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

§ 2º As informações de que trata o § 1º deste artigo poderão ser incorporadas de forma gradativa ao cadastro, cuja implantação deverá iniciar-se no exercício de 2016.

§ 3º Os órgãos e entidades que possuem sistemas próprios de gestão de obras deverão efetuar a transferência eletrônica de dados para o cadastro a que se refere o caput.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICATIVA

O presente Projeto de Lei Complementar tem por objetivo incluir na Lei de Responsabilidade Fiscal regras que permitam o acompanhamento de dados das obras custeadas com recursos públicos federais consignados na Lei Orçamentária Anual.

As notícias que têm surgido na imprensa dando conta de desvios de dinheiro público em diversos contratos de estatais, os inúmeros “aditivos” e alterações nas obras públicas causando prejuízo ao erário, são motivos mais que suficientes para justificar a premente necessidade de um regramento legal acerca da transparência dos dados das obras públicas.

Tal ferramenta, além de ajudar a prevenir desvios de dinheiro público, tem o objetivo de simplificar o processo de contratação de obras públicas por meio de um cadastro atualizado e detalhado de informações sobre as obras.

É de se estranhar o voto apostado pelo Chefe do Poder Executivo ao texto do artigo 118 da LDO 2015 que tratava justamente da criação do referido cadastro. O voto foi justificado nos seguintes termos:

*“Os projetos mais relevantes do Governo são consubstanciados no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, para os quais há monitoramento e acompanhamento específico, inclusive por meio do Sistema de Monitoramento do PAC - SISPAC, e a própria Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 2015, no art. 127, § 1º, inciso I, alínea*



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

'k', estabelece a necessidade de divulgação de relatório semestral, com metas, resultados e estágio de todas as obras do Programa. Assim, o dispositivo estabelece esforço redundante de organização de informações e monitoramento de obras. Por outro lado, trata-se de norma que estabelece o início de implementação de um cadastro que não deve ter duração adstrita a um exercício orçamentário, não sendo apropriada sua criação pela LDO. Por fim, a divulgação de algumas dessas informações acarretaria o acesso, por concorrentes e fornecedores das empresas estatais federais, a dados comerciais considerados sigilosos, gerando potencial prejuízo às empresas".

Foi solicitado estudo à Consultoria da Câmara dos Deputados acerca dos motivos do voto presidencial. Este estudo trouxe luz ao tema cadastro de obras por meio da análise de cada um dos motivos presentes no texto, quais sejam, *in verbis*:

"Não procedem as razões alegadas para o veto conforme adiante explicitado.

**a) "os projetos mais relevantes já são monitorados pelo SISPAC";**

O cadastro de obras proposto na LDO alcançaria todo o universo de obras públicas com valores superiores a R\$ 20 milhões e R\$ 50 milhões, conforme pertençam aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social ou de Investimento das Empresas Estatais, respectivamente, enquanto que o SISPAC restringe-se apenas às obras do PAC.

Além disso, a análise da base de dados do SISPAC revela a ausência de informações imprescindíveis para o adequado monitoramento dos investimentos, a exemplo do custo total das obras, valor de aditivos contratuais, metas e cronogramas planejados e executados, entre outras informações necessárias a gestores, órgãos de controle e a sociedade para avaliação do resultado da gestão, do planejamento e dos custos dos empreendimentos.

De outro lado, o termo "empreendimento" adotado pelo SISPAC pode assumir significado totalmente distinto do termo "obras", dependendo do contexto em que utilizado. O empreendimento pode envolver, na verdade, diversas obras, subdivididas em trechos, lotes, etapas, edificações etc.,



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

*com projetos, localizações, licitações e cronogramas totalmente distintos e independentes.*

*Portanto, o SISPAC não substitui o Cadastro de Obras proposto por não dispor de informações absolutamente necessárias para responder a perguntas objetivas tais como: Quantas obras estão em execução? Qual o custo de cada uma? Qual o valor dos aditivos contratuais de determinada obra? Qual o valor dos custos indiretos, como desapropriações, gerenciamento, compensações ambientais? Qual o percentual de execução? Quantos meses de atraso na execução do cronograma original? Quantas estão paralisadas?*

**b) “o cadastro resultaria em esforço redundante de organização de informações e monitoramento uma vez que própria LDO, no art. 127, § 1º, inciso I, alínea ‘k’, estabelece a divulgação de relatório semestral, com metas, resultados e estágio de todas as obras do PAC”;**

*Não há que se falar em esforço redundante dada a publicação semestral do relatório previsto no art. 127, § 1º, inciso I, alínea ‘k’, da LDO, pois este apresenta informações agregadas sobre os resultados do Programa e se existem ou não atrasos no cronograma de execução de alguns empreendimentos, o que é muito diferente da individualização de todas obras realizadas com recursos públicos e a identificação dos respectivos custos.*

*De se registrar, por oportuno, que o novo cadastro, além de não implicar em sobreposição, mas no preenchimento de lacuna hoje existente, não impediria que os órgãos que já possuem sistemas próprios para gerenciamento de obras os mantivessem desde que as informações neles contidas sejam compartilhadas com o novo cadastro a ser criado.*

**c) “o cadastro não deve ter duração adstrita a um exercício orçamentário, não sendo apropriada sua criação pela LDO”;**

*O fato de a LDO estar adstrita a um exercício financeiro não constitui nenhum óbice ou impedimento para a criação do cadastro de obras. Pelo contrário, o cadastro deve ser saudado como ferramenta destinada a*



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

*aperfeiçoar a gestão de obras públicas, como recomenda os princípios da boa governança, e nem precisaria de comando legal para ser criado.*

*Entretanto, releva esclarecer e registrar que é competência expressa da LDO estabelecer normas “relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos”, nos termos previstos no art. 4º, I, “e”, da Lei Complementar n. 101/2000 (LRF), o que justifica o disciplinamento dessa matéria pela LDO.*

**d) “a divulgação de algumas informações acarretaria o acesso, por concorrentes e fornecedores das empresas estatais federais, a dados comerciais considerados sigilosos, gerando potencial prejuízo às empresas.”**

O argumento de que a divulgação de algumas das informações acarretaria o acesso, por concorrentes e fornecedores das empresas estatais federais, a dados comerciais considerados sigilosos, gerando potencial prejuízo às empresas não é pertinente e não resiste à menor das análises.

A simples leitura do dispositivo vetado (art. 118) revela que o cadastro conteria informações de caráter público e normalmente já divulgadas pelos órgãos executores tais como resultado de licitações, orçamentos de obras contratadas, editais, contratos, aditivos, cronogramas, informações estas que nada têm de sigilosas ou com potencial para causar prejuízo a terceiros.

Pelo contrário, a divulgação obrigatória de tais informações de maneira sistemática, organizada e centralizada em uma única plataforma estaria absolutamente consonante com o princípio da publicidade inscrito no art. 37 da CF e também com a legislação infraconstitucional, entre elas o Estatuto das Licitações (Lei 8.666/1993) e a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011).

Veja-se, por exemplo, que o art. 8º da Lei de Acesso à Informação determina que “É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

*“eles produzidas ou custodiadas”, inclusive as informações concernentes a procedimentos licitatórios, os respectivos editais e resultados, “bem como a todos os contratos celebrados e os dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades.”.*

*Não custa lembrar que o inciso I do art. 3º da Lei de Acesso à Informação, determina que cabe aos gestores observarem a publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção. Portanto, ainda que houvesse informação sigilosa esta deveria ser previamente classificada quanto ao grau e prazo do sigilo consoante disciplina o art. 23 daquela Lei e não ser utilizada para impedir a publicidade de todo um conjunto de informações relacionadas à execução de obras públicas.*

### **A IMPORTÂNCIA DO CADASTRO DE OBRAS PÚBLICAS**

*No cadastro de obras proposto, cada obra, perfeitamente identificada, deveria funcionar como um “centro de custos”, ao qual seriam apropriadas as despesas incorridas com elaboração de projetos, estudos, licenciamentos, insumos, serviços, inclusive aqueles decorrentes de aditivos e obras complementares, de forma a permitir o controle e o acompanhamento dos custos, dos cronogramas, dos estágios de todos os contratos vinculados àquele empreendimento.*

*Esse conjunto de informações certamente seria valioso para subsidiar o trabalho de gestores e órgãos de controle por oferecer a visão global dos custos do empreendimento sem perder as informações relativas a cada trecho ou lote objeto de distintos processos licitatórios, visto que tais informações não estão disponíveis nos sistemas atualmente existentes.*

*Em consequência, despesas que impactam o custo final das obras como aquelas relacionadas à elaboração de projetos, gerenciamento, compensações ambientais, obras complementares etc., encontram-se, por vezes, dispersas em diferentes processos, ações orçamentárias ou sistemas, o que dificulta a análise e a avaliação integrada do real custo desses empreendimentos.*



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

*O recente Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito destinada a investigar irregularidades na Petrobras, aprovado em 26/12/2014, registrou que o custo de implantação da Refinaria Abreu e Lima (Rnest), em execução no estado de Pernambuco, saltou de US\$ 2,4 bilhões (2005) para US\$ 18,5 bilhões (2014).*

*Segundo a CPMI (p. 548), embora a Petrobras tenha apresentado justificativas para elevação dos custos (baixa maturidade do projeto inicial, inflação, variação do câmbio, greves etc.) a conclusão daquele Colegiado foi no sentido de que o “custo total de implantação do complexo é excessivo”.*

*Para a CPMI, a comparação do custo total de implantação da Rnest com o de outros empreendimentos no mundo, similares e contemporâneos, chegaria a um valor máximo de US\$ 14,3 bilhões, ou seja, há indícios de sobrepreço/superfaturamento da ordem de US\$ 4,2 bilhões. Assim, o exemplo da escalada do custo de implantação da Rnes ilustra e deve servir de alerta para algo que pode estar acontecendo com os orçamentos de outras obras públicas nos demais setores governamentais (rodoviário, ferroviário, elétrico, aéreo, saneamento etc.), afinal, são notórias e recorrentes as denúncias de irregularidades associadas à execução de obras realizadas com recursos públicos.*

Diante da análise aqui exposta e dos fatos fartamente noticiados na imprensa, que deixam clara a necessidade de transparência nas obras públicas, venho pedir apoio dos nobres pares para a aprovação do presente Projeto de Lei Complementar.

Sala das Sessões, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2015.

**Deputado Pauderney Avelino  
DEMOCRATAS/AM**