



PARECER Nº 03, de 2019

Da **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA** sobre o **PROJETO DE LEI nº 210, de 2019**, que "dispõe sobre demonstrativos do atendimento das normas orçamentárias, financeiras e operacionais de obras e projetos paralisados, incompletos ou inacabados do Poder Público e dá outras providências".

AUTOR: Deputado **Eduardo Pedrosa**

RELATOR: Deputado **Reginaldo Sardinha**

I – RELATÓRIO

Chega a esta CCJ, o Projeto de Lei nº 210, de 2019, do Deputado Eduardo Pedrosa, acima epigrafado.

O art. 1º prevê a inclusão de obra nova no orçamento anual será acompanhada de demonstrativos do atendimento das normas orçamentárias, financeiras e operacionais e abrangerá as obras e os projetos paralisados, incompletos ou inacabados de responsabilidade do Poder Público, bem como aplicam-se ao projeto, as definições contidas na Lei nº 5.740, de 9 de dezembro de 2016, que dizem respeito as obras.

Por seu turno, o art. 2º aduz que o Poder Público dará publicidade anualmente, de forma circunstanciada, das obras públicas de sua responsabilidade paralisadas, inacabadas ou desativadas, devendo conter: I - as razões da paralisação ou descontinuidade; II - a empresa contratada para a obra; III - os custos despendidos até a data da publicação; e IV - as providências adotadas pelo Poder Público em relação à obra paralisada ou inacabada.

Já o art. 3º, dispõe que as informações contidas em relatório deverão ser disponibilizadas no Portal da Transparência, na Rede Mundial de Computadores, e serão encaminhadas aos órgãos de controle, as Comissões de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle - CFGTC e de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo - CDESCTMAT da Câmara legislativa do Distrito Federal.

Por fim, o art. 4º prevê que no local das obras de engenharia e reforma empreendidas pelo Poder Público, diretamente ou mediante contrato, deverão ser exibidas, em placa ostensiva, informações sobre a obra com os principais dados relativos à contratação, à forma de contrato, à empresa contratada, ao tipo e valor do contrato, nos termos em que preceitua a Lei nº 5.170, de 12 de setembro de 2013.

PL Nº ^{CCJ} 210 / 19
FOLHA Nº 16 RUBRICA



Seguem as cláusulas de vigência e de revogação genérica.

Na justificação, o nobre autor da proposição, argumenta que, a proposição tem por objetivo combater a ineficiência administrativa e evitar a descontinuidade dos recursos públicos programados para as obras, conforme preceitua o art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal. O principal problema é o descasamento entre aquilo que foi planejado e o executado, o fluxo orçamentário e financeiro não acompanha o desenvolvimento das obras.

A proposição foi encaminhada Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle - CFGTC e a Comissão de Economia, Orçamento e Finanças - CEOF, sendo que ambas se manifestaram, respectivamente, pela aprovação (mérito e admissibilidade) da proposição.

No prazo regimental a proposição não recebeu emendas.

É o relatório

II - VOTO DO RELATOR

Incumbe, privativa e terminativamente, a esta C.C.J. exercer o juízo da proposição acima elencada quanto à admissibilidade, constitucionalidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, conforme o determinado pelo artigo 63, inciso I e § 1º, do Regimento Doméstico desta Casa de Leis.

Cumprindo seu trâmite regimental nesta Casa, a matéria foi distribuída a **Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle - CFGTC** e a **Comissão de Economia, Orçamento e Finanças - CEOF**, sendo que ambas se manifestaram, respectivamente, **pela aprovação (mérito e admissibilidade) da proposição.**

Nesta Comissão de Constituição e Justiça - CCJ, nosso entendimento, tal qual o da CFGTC e da CEOF, é no sentido de que a matéria deve prosperar.

A proposição ora em análise, **visa operacionalizar o disposto na Constituição Federal - CF e da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC nº 101/00) em relação às obras do Estado paralisadas ou inacabadas.** O art. 37 da CF é categórico ao dispor sobre a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado, submetendo-os ao princípio da moralidade e da eficiência.

Neste toar, o princípio da eficiência corresponde ao dever de uma administração honesta e competente. A Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe, no art. 45, que só poderão ser viabilizados novos projetos depois de *"adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público"*.

CCJ
PL Nº 210/19
FOLHA Nº 17 RUBRICA



Assim, o **PL nº 210, de 2019, tem por objetivo combater a ineficiência administrativa e evitar a descontinuidade dos recursos públicos programados para as obras**, sendo que o principal problema é o descasamento entre aquilo que foi planejado e o executado, o fluxo orçamentário e financeiro não acompanha o desenvolvimento das obras.

Ao analisar a proposição ora em apreço, pode-se concluir que manter obras paralisadas ou inacabadas sem solução afronta a Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que coloca na lei orçamentária novas obras sem garantia dos recursos para a conclusão dos projetos já existentes.

Infelizmente, a má gestão de recursos públicos destinados a obras é uma realidade confirmada por diversas auditorias do Tribunal de Contas da União - TCU e do Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF. As causas desse fenômeno são múltiplas, abrangendo desde a deficiência técnica dos projetos elaborados, até a pressão por resultados de curto prazo, passando pela corrupção. A dispersão de esforços, decorrente do financiamento simultâneo de diversos projetos, também contribui para o desperdício de recursos.

Isso ocorre porque os recursos destinados a obras plurianuais têm que ser alocados orçamentariamente todo ano. Entretanto, alterações nas receitas e nas despesas obrigatórias, decorrentes de flutuações no ciclo econômico, obrigam o governo a contingenciar as despesas discricionárias, em tempos de crise. Via de regra, o contingenciamento é feito por corte linear, ou seja, reduz-se proporcionalmente a disponibilidade de cada rubrica, em lugar de se priorizar determinados projetos em detrimento de outros.

Com isso, reduz-se a velocidade de todas as obras em andamento, muitas vezes levando à sua paralisação e eventualmente à perda dos recursos já investidos, devido à deterioração das instalações incompletas. Além disso, o simples risco de descontinuidade nos pagamentos pelo contratante (poder público), ainda que não se realize, já eleva o custo das obras, na medida em que precisa ser compensado por uma taxa de retorno mais elevada para o contratado (empresa ou consórcio de empresas).

O projeto em análise contribui para reduzir a quantidade de obras inacabadas, uma vez que induz o Poder Executivo a priorizar a conclusão das obras em andamento antes de apoiar novas obras, ao incluir no orçamento anual demonstrativos do atendimento das normas orçamentárias, financeiras e operacionais e abrangerá as obras e os projetos paralisados, incompletos ou inacabados de responsabilidade do Poder Público.

Procedendo à análise da matéria no que concerne à **constitucionalidade de âmbito formal**, verifico que a proposição restou veiculada pela espécie normativa adequada para o seu intento, não ofendendo, do mesmo modo, o elencado no art. 71, *caput*, da Lei Orgânica do Distrito Federal - LODF, como se transcreve *ipsis litteris*.

PL Nº 210 / 19
FOLHA Nº 18 RUBRICA



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA**



"Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos nesta Lei Orgânica, cabe:

I - a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa;

II - ao Governador;

III - aos cidadãos;

IV - ao Tribunal de Contas, nas matérias do art. 84, IV, e do art. 86;

V - à Defensoria Pública, nas matérias do art. 114, § 4º".

Nesse sentido, a Constituição Federal atribui competência a esta unidade da Federação para dispor sobre ele. É o que se extrai da combinação de seus arts. 32, § 1º, e 30, inciso I:

"Art. 32. (omissis)

§ 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e aos Municípios.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local.

Quanto ao seu aspecto material, constata-se que a **essência da proposição em análise é a observância ao princípio da publicidade**, previsto no art. 37, *caput*, da Carta Magna federal, o qual impõe à administração pública o dever de transparência dos atos exarados com o fim de possibilitar fiscalização destes por parte da sociedade.

Nessa perspectiva, oportuno transcrever as palavras de **Matheus Carvalho** (*CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo, 3ª Edição. Salvador, 2016. Editora JusPodvm.*) à respeito do princípio da publicidade:

"Trata-se de premissa que proíbe a edição de atos secretos pelo poder público, definindo a idéia de que a **Administração deve atuar de forma plena e transparente**. A administração não age em nome próprio e por isso nada mais justo que o maior interessado - o cidadão - tenha acesso ao que acontece com seus direitos". (**grifo acrescentado**)

Desse modo, cabe destacar que a transparência das atividades públicas restará ampliada com a implementação da medida legal ansiada, **dada a importância no combate a ineficiência administrativa e evitar a descontinuidade dos recursos públicos programados para as obras**, conforme preceitua o art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Insta destacar, a pacífica **jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - STF** quanto à iniciativa é no sentido que o simples fato de a norma estar direcionada ao Poder Executivo não implica, por si só, que ela deva ser de iniciativa do Governador, sob pena de nefasto engessamento do Poder Legislativo, em franco desprestígio à sua elevada função institucional no Estado de Direito.

É notória a jurisprudência do STF no sentido de que o rol do art. 61, § 1º, da Constituição Federal é taxativo, não estando elencada nesse rol medidas que pretendem assegurar o princípio da transparência na prestação do serviço público distrital, visto que não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local.

PL Nº 210/19
FOLHA Nº 19 RUBRICA



Sob o aspecto jurídico, a propositura deve prosseguir em tramitação na forma original, já que esta Casa possui competência legislativa para o regramento da matéria, consoante demonstrado.

Importante observar também que devido à conformação jurídica do Estado brasileiro, qual seja a de um Estado Democrático de Direito que adota a forma republicana, o pleno acesso dos cidadãos às informações relativas à coisa pública, bem como o direito destes de fiscalizar os negócios públicos, revestem-se da qualidade de direito fundamental.

Neste contexto, a CF cuidou de estabelecer no capítulo destinado à disciplina da Administração Pública em seu art. 37, § 1º que: *"A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagem que caracterizem promoção pessoal de autoridade ou servidores públicos"*.

Verifica-se, então, que é imperiosa a divulgação pela Administração das informações de interesse público em cumprimento ao princípio da publicidade, o qual não pode ser compreendido apenas no aspecto formal de mera publicação na imprensa oficial dos atos, contratos, leis, etc. Ainda a respaldar a propositura, tem-se o art. 5º, XXXIII da Carta Magna, verbis:

"Art. 5º (...)

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;"

Vale destacar, a propósito do dispositivo constitucional acima mencionado, que foi o mesmo regulamentado pela **Lei Federal nº 12.527/11**, conhecida como "**Lei de Acesso à Informação**", devendo ser citadas as seguintes previsões constantes da referida lei pela pertinência que guardam com o pretendido pela propositura em análise:

- 1)** de acordo com o art. 2º, os procedimentos para assegurar o direito de acesso à informação devem se pautar, dentre outras, pelas diretrizes de divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações (inciso II) e da utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação (inciso III); e,
- 2)** de acordo com o art. 7º, inciso VI, o acesso à informação compreende, dentre outros, o direito de obter informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação e contratos administrativos.

Ainda a respeito da transparência na administração pública, deve ser destacado o disposto os dispositivos da LODF, incluídos pela ELO nº 68, de 2013, *in verbis*:



"Art. 1º O art. 22 da Lei Orgânica do Distrito Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:

§ 3º Os Poderes do Distrito Federal mandarão **publicar, mensalmente, nos respectivos sítios oficiais na internet, demonstrativo de todas as despesas realizadas por todos os seus órgãos**, de forma clara e compreensível ao cidadão, inclusive os da administração indireta, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações mantidas pelo Poder Público, com a discriminação do beneficiário, do valor e da finalidade, conforme dispuser a lei.

Art. 2º O art. 19, caput, da Lei Orgânica do Distrito Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 19. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Distrito Federal, **obedecerá aos princípios** de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, **transparência das contas públicas**, razoabilidade, motivação e interesse público, e também ao seguinte:

Art. 3º (...)

Art. 4º O art. 159, § 3º, da Lei Orgânica do Distrito Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

§ 3º Na aquisição de bens e serviços, os órgãos da administração direta e indireta, sem prejuízo dos **princípios da publicidade, transparência das contas públicas**, legitimidade e economicidade, darão tratamento preferencial, nos termos da lei, a atividades econômicas exercidas em seu território e, em especial, a empresas brasileiras de capital nacional.

Art. 5º (...)" **(grifos nossos)**

O **Prof. Adilson Abreu Dallari** em parecer publicado na revista RDP nº 98, intitulado "**A divulgação das atividades da Administração Pública**" com muita propriedade aborda o tema:

*"Ora, titular do interesse público é o povo, o corpo social, a sociedade civil, em seu conjunto ou segmentada em entidades intermediárias (associações, sindicatos, etc.) e até mesmo representada por um único indivíduo, como no caso da Ação Popular. **Por isso mesmo a coletividade tem o direito elementar de saber o que se passa na Administração Pública**, e esta tem o correspondente **dever de ser permeável, transparente, acessível**. Outro princípio de raiz constitucional desenvolvido pela doutrina é o 'princípio participativo'. [...] Ora, para poder participar realmente dos atos de governo, o cidadão precisa ficar sabendo o que o governo está fazendo ou pretende fazer. [...] Portanto, a pluralidade de fontes de informação sobre a atuação pública é fundamental, para que possa haver críticas, possibilidade de defesa e, também, oportunidade de evidenciar os êxitos e as conquistas da sociedade e dos governos democráticos. Não pode haver abuso na atividade informativa oficial, pois isso atentaria contra a probidade da Administração. Para evitar abusos é que existem o controle político, exercido diretamente pelo Poder Legislativo, o controle econômico-financeiro exercido pelo Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas, e o controle jurisdicional, exercitado pelo Poder Judiciário [...]" **(grifamos)***

Assim, do ponto de vista da admissibilidade constitucional, não há óbices à aprovação, nesta Casa de Leis, da proposição em análise.

Ressalte-se, ainda, como dito *alhures*, que não se trata de invasão da competência do Poder Executivo, visto que é uma medida que assegura a aplicação dos princípios da moralidade, da publicidade e da transparência, resguardando o interesse público.

PC Nº 210/19
FOLHA Nº 21 RUBRICA



Por analogia, a própria **Política Nacional de Relações de Consumo**, enunciada na **Lei nº 8.070/90 - Código do Consumidor**, assegura o respeito à dignidade e aos interesses dos consumidores, no caso presente os cidadãos, visando à melhoria na sua qualidade de vida, bem como transparência nas relações de consumo.

É precisamente o que se espera dos serviços públicos, como se depreende da interpretação teleológica do art. 22 do Diploma Normativo acima citado. O dispositivo determina serem os órgãos públicos, por si ou suas empresas concessionárias, permissionárias ou qualquer outra forma de empreendimento, obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

Por seu turno, a **Lei de Diretrizes Orçamentária para o exercício de 2019 - LDO/2019**, aprovada nesta Casa na forma da **Lei nº 6.216, de 2018**, prevê no seu **art. 5º**, sobre os anexos que deverão constar da respectiva lei orçamentária, como o "**Anexo XXVII - Demonstrativo de Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves**".

Pelo art. 8º da LDO/2019, o Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF deve remeter à Câmara Legislativa do Distrito Federal, no prazo de até 15 dias da constatação, informações relativas a **obras** ou serviços com **indícios de irregularidades graves**, identificadas em subtítulos constantes da Lei Orçamentária Anual de 2019, inclusive com os dados relativos às execuções física, orçamentária e financeira, acompanhadas de subsídios **que permitam a análise da conveniência e oportunidade da consequente paralisação**.

Por sua vez, o **TCDF editou, em 5 de setembro de 2007, a Portaria nº 202**, que dispõe sobre o demonstrativo de obras e serviços de engenharia com indícios de irregularidades graves de que trata as sucessivas LDOs. Conforme o **parágrafo único do art. 1º** da referida portaria elenca os elementos que o demonstrativo deverá conter, *in verbis*:

- a) número do processo do TCDF;
- b) objeto da obra ou serviço;
- c) valor estimado da obra;
- d) número do ajuste;
- e) unidade orçamentária responsável pela execução do ajuste;
- f) programa de trabalho;
- g) indícios de irregularidades graves;
- h) fase em que se encontra o processo no Tribunal.

Já o **art. 2º** dessa legislação define **indícios de irregularidades graves**, considerando-os como os atos e fatos que recomendem suspensão cautelar das execuções física, orçamentária e financeira do contrato, convênio ou instrumento congênere, ou de etapa, parcela, trecho ou subtrecho da obra ou serviço, que, sendo materialmente relevantes, (i) **tenham potencialidade de ocasionar prejuízos significativos** ao erário ou a terceiros; (ii) possam **ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato**; e (iii) configurem **graves desvios** relativamente aos princípios a que está submetida a administração pública.

DCJ
PL Nº 210 / 19
FOLHA Nº 22 RUBRICA



O *parágrafo único* desse dispositivo ainda dispõe que "**somente** deverão constar do demonstrativo as obras e serviços de engenharia com indícios de irregularidades graves **constatados em processos de fiscalização submetidos apreciação Plenária**", o que, certamente restringe o alcance desse instrumento de gestão fiscal.

Nesse diapasão, como o demonstrativo que acompanha a LDO não contempla todas as obras paralisadas no Distrito Federal, **entende-se que o projeto contribui para o aumento da transparência na gestão fiscal, uma vez que exige a demonstração, de forma circunstanciada, das razões da paralisação ou descontinuidade das obras públicas e, ainda, que se determine as respectivas providências a serem adotadas pelo poder público.**

Por fim, impende observar que o tema normativo (lei ordinária), conforme a boa legislativo. É ato normativo destinado a disciplinar matéria legislativa da competência do Distrito Federal, de conformidade com o art. 40, § 1º, inciso III, da Lei Complementar nº 13, de 1996, que regulamenta o art. 69 da Lei Orgânica, dispondo sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis do Distrito Federal.

Pelo exposto, somos, no âmbito desta CCJ, pela **ADMISSIBILIDADE** do **Projeto de Lei nº 210, de 2019**, pela sua constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade e técnica legislativa.

É o voto.

Sala das Comissões, em


DEPUTADO REGINALDO SARDINHA
Relator

PL Nº 210/19
FOLHA Nº 23 RUBRICA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
Comissão de Constituição e Justiça



FOLHA DE VOTAÇÃO

PROPOSIÇÃO Nº PL 210-2019

Dispõe sobre demonstrativos do atendimento das normas orçamentárias, financeiras e operacionais de obras e projetos paralisados, incompletos ou inacabados do Poder Público e dá outras providências

Autoria: Deputado(a) Eduardo Pedrosa
Relatoria: Deputado(a) Reginaldo Sardinha
Parecer: Pela Admissibilidade
Assinam e votam o parecer os Deputados:

TITULARES	Presidente	ACOMPANHAMENTO				ASSINATURA
	Relator(a)	Favorável	Contrário	Abstenção	Ausente	
	Leitor(a)					
Reginaldo Sardinha	R	X				
Martins Machado	P	X				
Daniel Donizet		X				
Roosevelt Vilela		X				
Prof. Reginaldo Veras			X			
SUPLENTE		ACOMPANHAMENTO				ASSINATURA
João Cardoso						
Delmasso						
Robério Negreiros						
Hermeto						
Cláudio Abrantes						
TOTAIS		4	1			

() Concedido Vista ao(s) Deputado(s): _____ Em: ____/____/____

() Emendas apresentadas na reunião: _____

RESULTADO:

(X) APROVADO **Parecer do Relator - CCJ**

Voto em separado – Deputado _____

() REJEITADO Relator do parecer do vencido – Deputado _____

23ª REUNIÃO ORDINÁRIA, em 05 . 11 . 2019

Patricia Nogueira de Andrade Moraes

Secretária da CCJ
Mat. 22.233

Comissão de Constituição e
Justiça

PL 210-2019

FL nº 24 Rubrica