



PROCESSO N.º : 2018001612
INTERESSADO : **DEPUTADA ISAURA LEMOS**
ASSUNTO : Dispõe sobre a criação da plataforma goiana de obras e serviços públicos em endereço eletrônico próprio e disponível para acompanhamento online e dá outras providências.

RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei, de autoria da nobre Deputada Isaura Lemos, que dispõe sobre a criação da plataforma goiana de obras e serviços públicos em endereço eletrônico próprio e disponível para acompanhamento online e dá outras providências.

A proposta determina que na plataforma deverá constar os dados básicos do objeto como título, local, valor contratado, prazo de execução, cronograma, equipe ou técnico responsável e o estágio em que se encontra em formato percentual.

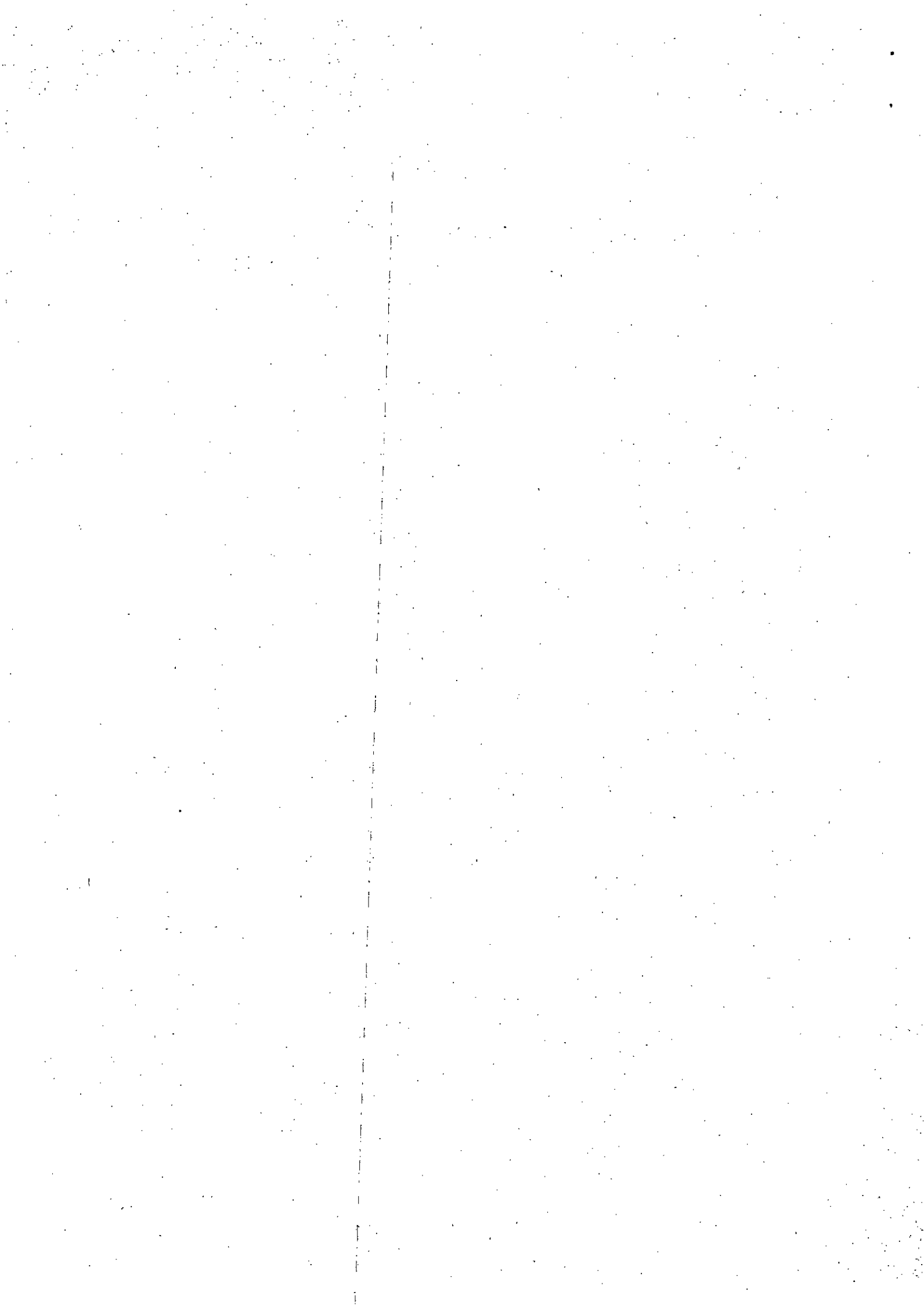
Estabelece que a plataforma deverá ser desenvolvida em ambiente virtual na internet e dotada de endereço próprio com disponibilidade gratuita, 24 horas por dia e 7 dias por semana.

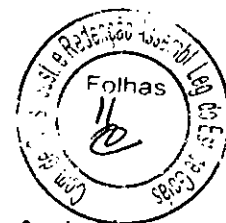
Além disso, deverá dispor de mecanismos de participação popular, que permita o carregamento de texto, foto, áudio e vídeo, onde o cidadão possa contribuir para a fiscalização pública e fornecer dados para averiguação dos setores competentes.

Segundo consta na justificativa, o projeto em questão objetiva ampliar os mecanismos de transparência e governança e permitir que o cidadão atue efetivamente na fiscalização de obras e serviços.

Essa é a síntese da proposição em tela.

A presente proposta encontra fundamento constitucional no inciso XXVII do artigo 22 da Carta Magna, o qual atribui à União a competência privativa de 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, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III.





A *contrario sensu*, é possível afirmarmos que é da competência dos Estados e Municípios legislar sobre **normas específicas** de licitação e contratação.

A iniciativa destina-se às licitações e contratações realizadas pela Administração estadual, regulando especificidades em âmbito regional. Além disso, as leis gerais que tratam de licitações e contratações não vedam o disposto no projeto. Portanto, não adentra em campo nem infringe norma geral, sendo compatível com o sistema constitucional.

O renomado jurista Diógenes Gasparini¹, tratando sobre normas gerais de licitações, disse que:

Assim, afirmam que não são normas gerais as que dispõem de forma detalhada. Deveras, toda vez que a regra jurídica descer a detalhes ela não pode ser considerada norma geral. Desse modo, quando essa lei prescreve a forma de publicar o instrumento convocatório da licitação, por exemplo, ela desce a detalhes e não pode ser considerada norma geral. Na sua lei, o Estado, por exemplo, pode estabelecer as regras sobre publicidade de modo diverso do prescrito pela lei federal. [...] Enfim, não se pode ter como norma geral àquela que disciplina de forma exaustiva, ou seja, não deixando nada à legislação estadual, distrital ou municipal, conforme o caso. A norma geral, pela sua própria significação literal, deve ser a que permite um campo de atuação legislativa ao Estado [...] norma geral é a que viabiliza os princípios [...] (grifou-se).

Corroborando com esse entendimento, colacionamos o trecho do voto do Min. Carlos Velloso no julgamento da medida cautelar na ADI 927:

Registre-se, entretanto, que a **competência da União é restrita a normas gerais de licitação e contratação**. Isto quer dizer que os Estados e os Municípios também têm competência para legislar a respeito do tema: a União expedirá as normas gerais e os Estados e Municípios expedirão as normas específicas. Leciona, a propósito, Marçal Justen Filho: 'como dito, apenas as normas 'gerais' são de obrigatória observância para as demais esferas de governo, que ficam liberadas para regular diversamente o restante' ('Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos', Ed. AIDE, Rio, 1993, pág. 13).

A formulação do conceito de 'normas gerais' é tarefa tormentosa, registra Marçal Justen Filho, a dizer que 'o conceito de 'normas gerais' tem sido objeto das maiores disputas. (...) Inexistindo um conceito normativo preciso para a expressão, ela se presta às mais diversas interpretações' (ob. e loc. Cits.). (...) Penso que essas 'normas gerais' devem

¹ Palestra proferida no II Seminário de Direito Administrativo – TCMSP "Licitação e Contrato - Direito Aplicado", realizado no período de 14 a 18 de junho de 2004.



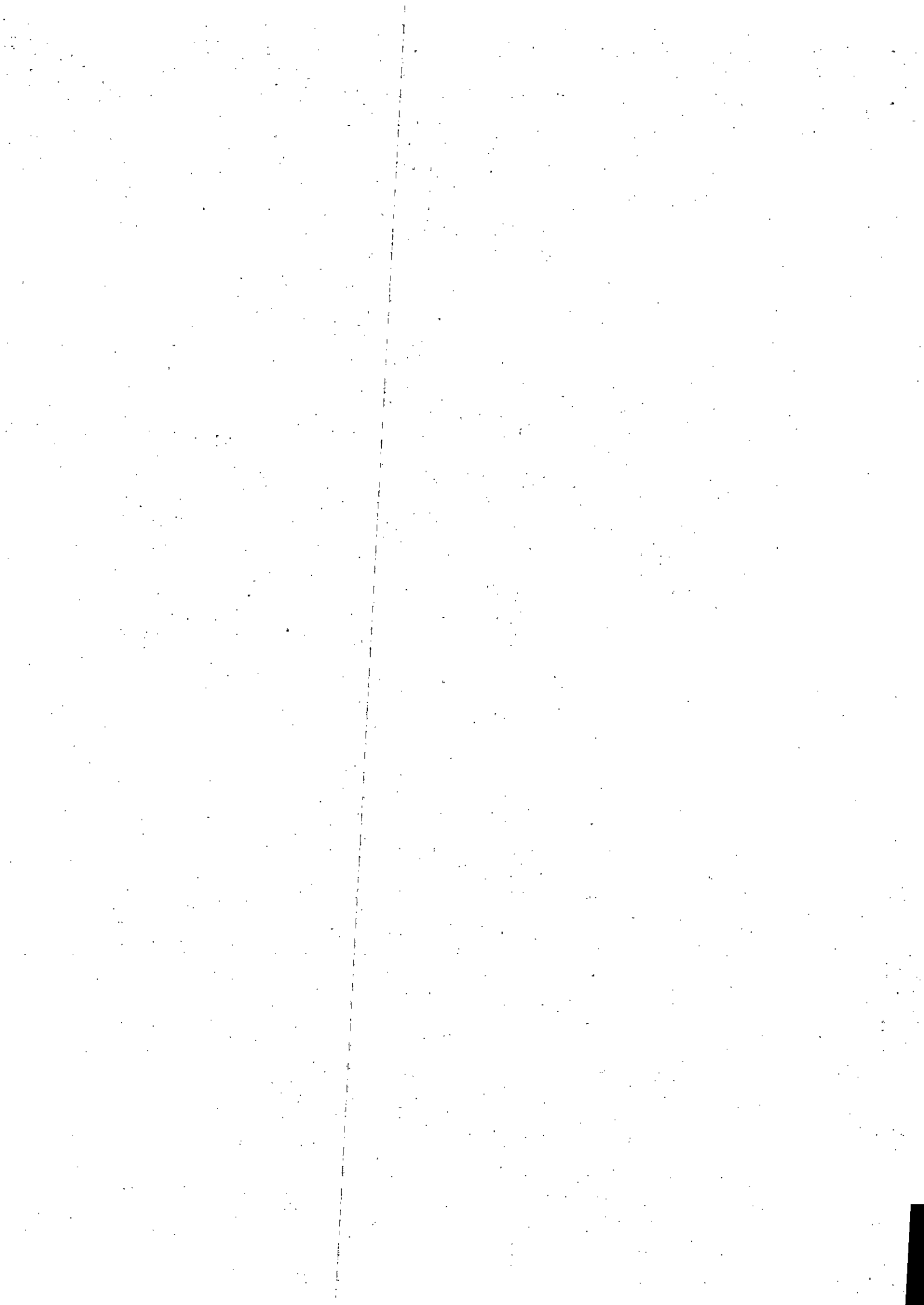
12

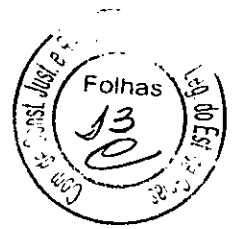
apresentar generalidade maior do que apresenta, de regra, as leis. **Penso que 'norma geral', tal como posta na Constituição, tem o sentido de diretriz, de princípio geral.** A norma geral federal, melhor será dizer nacional, seria a moldura do quadro a ser pintado pelos Estados e Municípios no âmbito de suas competências. Com propriedade, registra a professora Alice Gonzalez Borges que as 'normas gerais', leis nacionais, 'são necessariamente de caráter mais genérico e abstrato do que as normas locais. Constituem normas de leis, direito sobre direito, determinam parâmetros, com maior nível de generalidade e abstração, estabelecidos para que sejam desenvolvidos pela ação normativa subsequente das ordens federadas', pelo que 'não são normas gerais as que se ocupem de detalhamentos, pormenores, minúcias, de modo que nada deixam à criação própria do legislador a quem se destinam, exaurindo o assunto de que tratam'. Depois de considerações outras, no sentido da caracterização de 'norma geral', conclui: 'são normas gerais as que se contenham no mínimo indispensável ao cumprimento dos preceitos fundamentais, abrindo espaço para que o legislador possa abordar aspectos diferentes, diversificados, sem desrespeito a seus comandos genéricos, básicos' (Alice Gonzales Borges, Normas Gerais nas Licitações e Contratos Administrativos', RDP 96/81).

Cuidando especificamente do tema, em trabalho que escreveu a respeito do DL 2.300/86, **Celso Antônio Bandeira de Mello esclareceu que 'normas que estabelecem particularizadas definições, que minudenciam condições específicas para licitar ou para contratar, que definem valores, prazos e requisitos de publicidade, que arrolam exaustivamente modalidades licitatórias e casos de dispensa, que regulam registros cadastrais, que assinalam com minúcia o iter e o regime procedimental, os recursos cabíveis, os prazos de interposição, que arrolam documentos exigíveis de licitantes, que preestabeleceram cláusulas obrigatórias de contratos, que dispõem até sobre encargos administrativos da administração contratante no acompanhamento da execução da avença, que regulam penalidades administrativas, inclusive quanto aos tipos e casos em que cabem, evidentissimamente sobre não serem de Direito Financeiro, menos ainda serão normas gerais, salvo no sentido de que toda norma - por sê-lo - é geral'. E acrescenta o ilustre administrativista: 'Se isto fosse norma geral, estaria apagada a distinção constitucional entre norma, simplesmente, e norma geral (...)'** (grifou-se).

Ademais, o projeto encontra-se no âmbito da competência legislativa estadual também em face da norma residual constante do § 1º do art. 25, da Constituição Federal, nos seguintes termos:

Art. 25.....





§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

Demais disso, o conteúdo do projeto não incide nas matérias de competência legislativa privativa do Governador constantes do art. 20, da Constituição Estadual.

Outrossim, observa-se que a presente propositura é de extrema relevância, uma vez que vai ao encontro dos **princípios da publicidade e da transparência** que devem nortear todos os atos da Administração Pública.

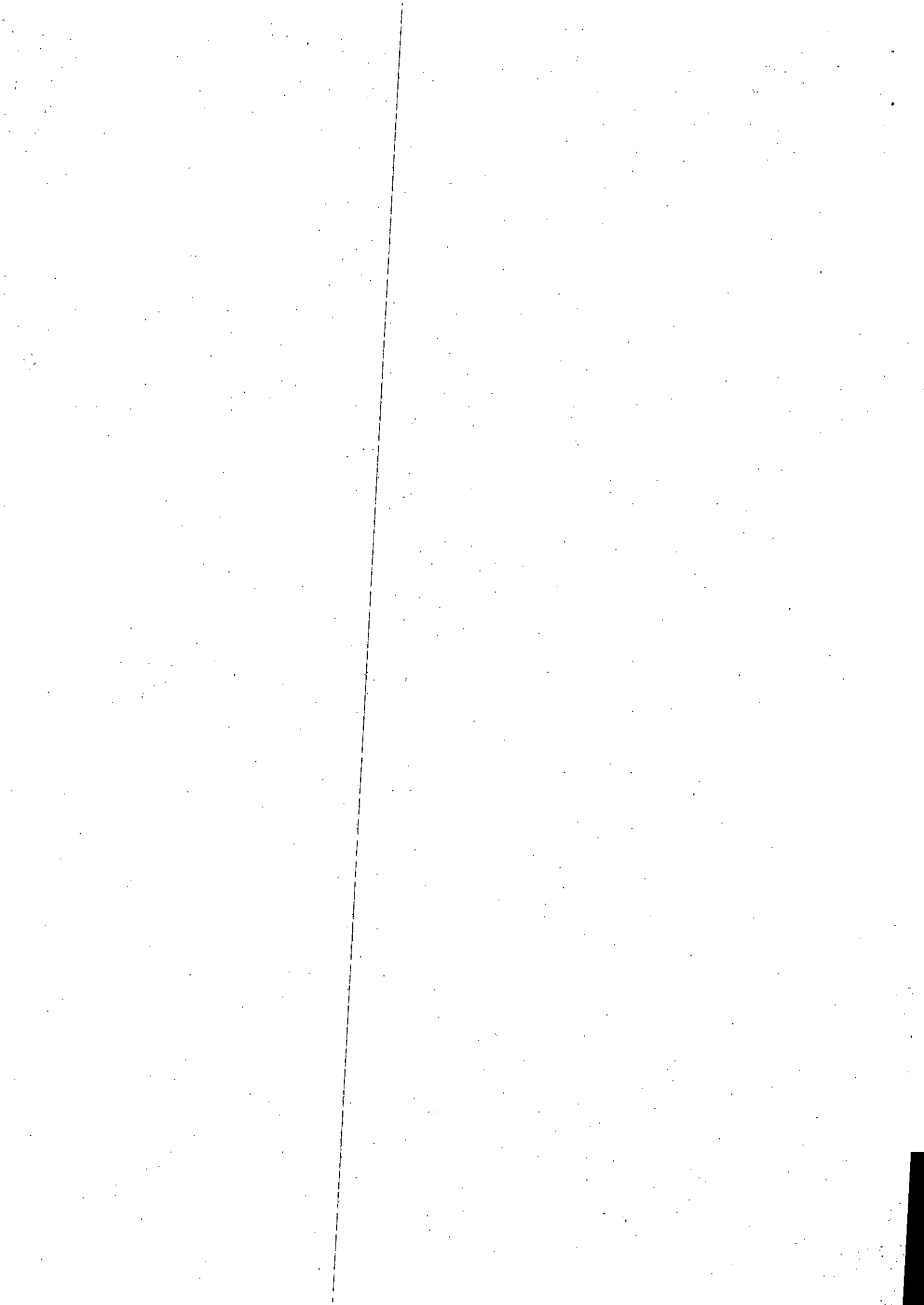
Ressalte-se que o princípio da publicidade se encontra insculpido no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, no capítulo que trata da Administração Pública, o qual foi reproduzido *ipsis litteris* no art. 92 da Constituição Estadual.

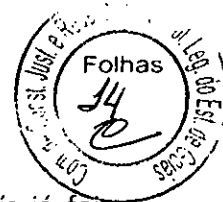
É emanção do princípio da publicidade que o Estado, tendo o poder político titularizado pelo povo, e cuja representação é atribuída sobretudo aos parlamentares eleitos, deve conferir publicidade a todos os seus atos, eis que não basta a exigência da finalidade pública de sua atividade, a ser realizada no interesse de toda a coletividade, mas demanda-se que o povo, ao tomar conhecimento de seus atos, **comprove** a existência da finalidade pública exercida de fato pelo Governo. E, nesse sentido, é prerrogativa do povo, no pleno interesse de sua cidadania, fiscalizar toda a atividade administrativa, sendo que tal fiscalização somente é factível por intermédio da ampla publicidade a ser dada aos atos governamentais, pois não há como fiscalizar, de forma eficiente, sobre o que não é dado conhecimento ao público.

Nesse diapasão é o escólio de Cármen Lúcia Antunes Rocha, Ministra do Supremo Tribunal Federal, em sua clássica obra *Princípios Constitucionais da Administração Pública*:

A publicidade da Administração é que confere certeza às condutas estatais e segurança aos direitos individuais e políticos dos cidadãos. Sem ela, a ambiguidade diante das práticas administrativas conduz à insegurança jurídica e à ruptura do elemento de confiança que o cidadão tem que depositar no Estado.

Destaque-se que o exercício ético do poder exige que todas as informações sobre as atividades públicas dos agentes sejam oferecidas ao povo. Assim, é pelo princípio da publicidade que se assegura o direito ao governo ético, à administração honesta.





É de suma importância aduzir que a Suprema Corte deste país já foi instada a se manifestar a respeito de lei estadual de conteúdo semelhante ao ora analisado. Trata-se da ADI nº 2.444 Rio Grande do Sul. Nesta, ficou consignado o seguinte entendimento:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.444 RIO GRANDE DO SUL

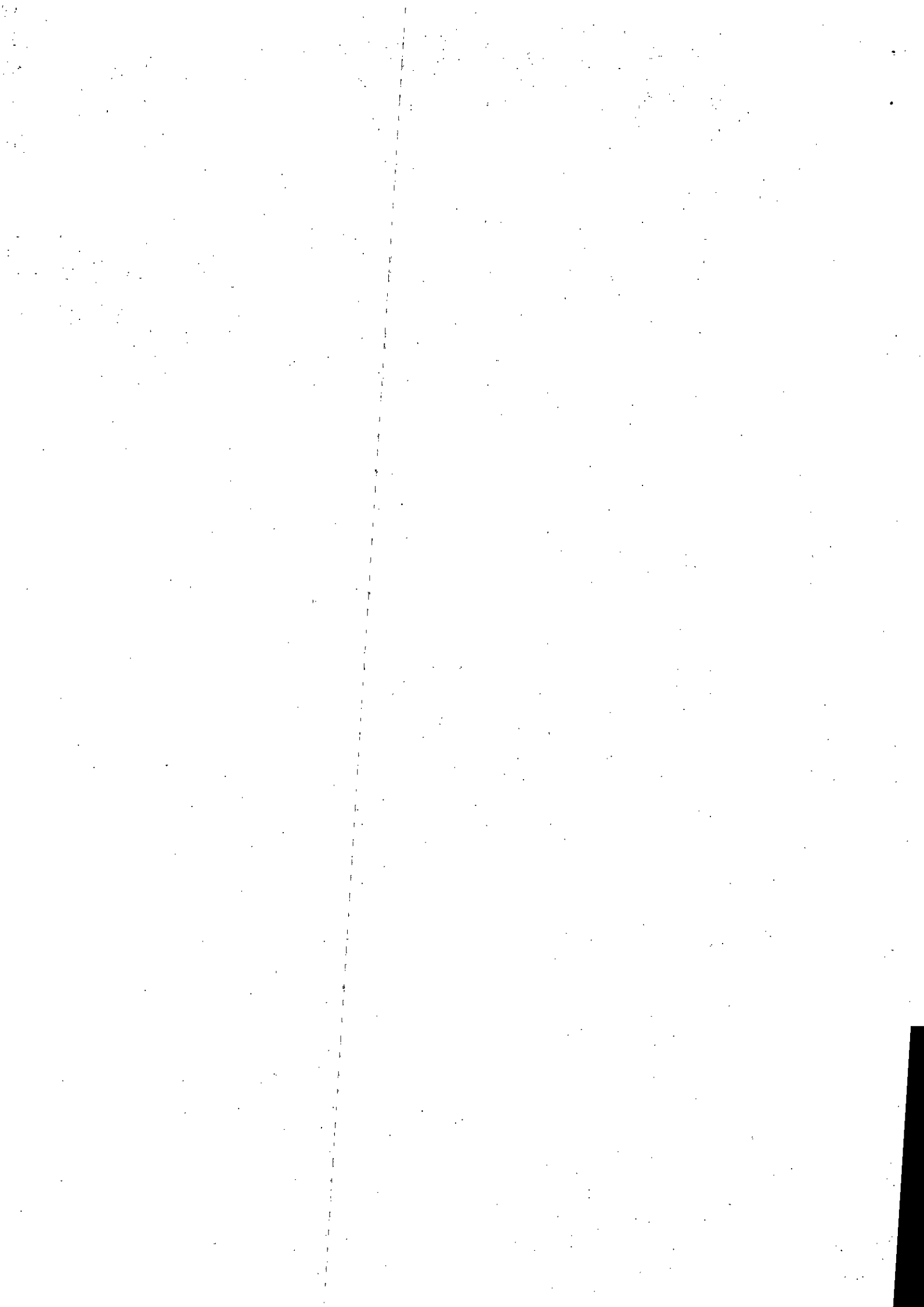
RELATOR: MIN. DIAS TOFFOLI

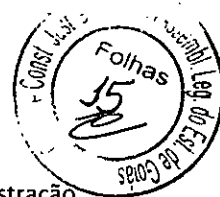
REQTE.(S): GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PROC.(A/S)(ES):
PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. Obrigação do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material. Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização. Constitucionalidade.

1. O art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal atribuiu à União a competência para editar normas gerais de licitações e contratos. **A legislação questionada não traz regramento geral de contratos administrativos, mas simplesmente determina a publicação de dados básicos dos contratos de obras públicas realizadas em rodovias, portos e aeroportos.** Sua incidência é pontual e restrita a contratos específicos da administração pública estadual, carecendo, nesse ponto, de teor de generalidade suficiente para caracterizá-la como “norma geral”.
2. Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas **não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo.** A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. **O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e).**
3. A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88).





4. É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica.

5. Não ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente.

6. Ação julgada improcedente.

(ADI 2444, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-021 DIVULG 30-01-2015 PUBLIC 02-02-2015)

Portanto, ante os motivos expandidos, a presente propositura, além de não encontrar qualquer obstáculo jurídico, mostra-se do ponto de visto ético de extrema relevância.

Por outro lado, com o objetivo de aperfeiçoar o presente projeto, bem como adequá-lo à técnica legislativa, peço vênha ao autor para apresentar o seguinte **SUBSTITUTIVO**:

“SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 157, DE 17 DE ABRIL DE 2018.

Dispõe sobre a criação da Plataforma Digital Goiana de Obras, Serviços e Compras.

A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS, nos termos do art. 10 da Constituição Estadual, decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica criada a Plataforma Digital Goiana de Obras, Serviços e Compras para divulgação acessível ao cidadão dos dados e indicadores das obras, serviços e compras realizadas com recursos públicos do Estado de Goiás.

§ 1º A Plataforma Digital Goiana de Obras, Serviços e Compras se constitui em site disponível na internet, cujo conteúdo deve ser acessível, inclusive aos deficientes auditivos e visuais, e de fácil navegabilidade.





§ 2º Cada ordenador de despesa de órgão ou entidade contratante fica responsável pela inserção dos dados de que trata esta lei na Plataforma Digital Goiana de Obras, Serviços e Compras, que ficará automaticamente disponível.

Art. 2º Deverão estar disponíveis para consulta de qualquer pessoa todos os dados referentes a obras, serviços e compras realizadas com recurso público, especialmente as seguintes informações:

I - descrição da obra, serviço ou compra;

II – localização da obra, serviço ou compra;

III - a data da contratação e a data do início da execução da obra, serviço ou compra;

IV - previsão de término da obra, serviço ou compra;

V - órgão financiador e fonte dos recursos para a realização da obra, serviço ou compra;

VI - valor inicial do contrato e acréscimos que venham a ocorrer;

VII - aditivos celebrados e seus respectivos valores, se ocorrer;

VIII - os valores empenhados, liquidados e pagos até a data da atualização;

IX - a situação da obra, com a indicação se esta se encontra em andamento ou paralisada, informando o percentual que já foi executado;

X - endereço e telefone do órgão público ou entidade contratante, responsável pelas informações e documentos correspondentes da obra, serviço ou compra;



XI - a empresa ou pessoa física responsável pela execução da obra, serviço ou compra relacionadas por cada parcela, quando esta for licitada por partes;

XII - relatório fotográfico da obra;

XIII - a origem dos recursos.

§ 1º Caso os prazos estabelecidos nos incisos III e IV sofram alteração, deverá ser publicada a sua motivação detalhada.

§ 2º Os dados deverão ser disponibilizados no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis da prática do respectivo ato administrativo.

§ 3º Em caso de paralisação da obra, serviço ou compra, deverá ser publicado:

I - a data da paralisação;

II- o percentual executado da obra, serviço ou compra;

III - o valor e o percentual de recursos liquidados e pagos até a data da paralisação;

IV - a data e a identificação do responsável pela emissão da ordem de paralisação;

V - a motivação da ordem de paralisação.

Art. 3º Na Plataforma de que trata esta Lei deverá ser disponibilizado meio para que o cidadão possa enviar denúncias, texto, imagem, áudio e vídeo para contribuir com a fiscalização pública.

Parágrafo único. Toda denúncia deve ser imediatamente autuada e investigada administrativamente e encaminhada ao Ministério Público, sob pena de responsabilização civil, administrativa e criminal.





Art. 4º O Poder Público deverá divulgar o site da Plataforma de que trata esta Lei em seus sites oficiais, bem como nos editais e em quaisquer materiais de divulgação de contratações públicas.

Art. 5º A Plataforma de que trata esta Lei deverá ser disponibilizada pelo órgão competente do Poder Executivo no prazo máximo de 6 (seis) meses da data de publicação desta Lei.

Art. 6º O descumprimento do disposto nesta Lei enseja a responsabilização administrativa, civil e criminal do ordenador de despesa do órgão ou entidade contratante.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Isso posto, desde que adotado o substitutivo retrotranscrito, esta Relatoria manifesta pela aprovação da presente propositura.

É o relatório.

SALA DAS COMISSÕES, em 19 de Abril de 2018.


DEPUTADO HUMBERTO AIDAR

Relator

etc