



PARECER Nº 1809, DE 2024, DA COMISSÃO DE INFRAESTRUTURA, SOBRE O PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 29, DE 2023

De autoria do deputado Carlos Giannazi, o projeto em epígrafe pretende obrigar os responsáveis por obras públicas estaduais ao comparecimento anual à Assembleia Legislativa, para prestação de esclarecimentos.

Nos termos regime ntais, o projeto permaneceu em pauta por cinco sessões, não tendo recebido emendas ou substitutivos.

Em seguida, a propositura foi encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, que se manifestou favoravelmente a sua aprovação.

Nessa oportunidade, por força do disposto no artigo 31, § 7º, do Regimento Interno, cumpre a esta Comissão de Infraestrutura emitir parecer quanto ao mérito da proposição em análise.

A justificativa do projeto destaca o artigo 119 da Constituição do Estado, que determina, *in verbis*:

“Artigo 119 - Os serviços concedidos ou permitidos ficarão sempre sujeitos à regulamentação e fiscalização do Poder Público e poderão ser retomados quando não atendam satisfatoriamente aos seus fins ou às condições do contrato. Parágrafo único - Os serviços de que trata este artigo não serão subsidiados pelo Poder Público, em qualquer medida, quando prestados por particulares.”

A proposição pretende, portanto, legislar em um dos campos funcionais típicos do Poder Legislativo na República, a fiscalização e o controle. Inegáveis os elevados propósitos republicanos que motivam o proponente. Entretanto, a consideração da medida que propõe requer ponderar o mencionado artigo 119 da Constituição Estadual, de modo sistemático, tanto no bojo do texto constitucional de que faz parte quanto à luz das demais normas aplicáveis ao tema.

De plano, tem-se que o dispositivo constitucional mencionado, trata de serviços concedidos e permitidos. No entanto, a proposição que é justificada em seus termos, de fato, pretende obrigar os dirigentes de empresas contratadas para a realização de obras públicas de grande vulto a comparecer anualmente à Assembleia Legislativa. Ora, há aí confusão quanto aos diferentes tipos de contratos administrativos.

As concessões de serviços públicos constituem tipos de contratos que não necessariamente incluem a realização de obras de grande vulto. A Lei nº 8.987, de fevereiro de 1995, disciplina o regime de concessão e permissão de serviços públicos. Nos termos de seu artigo 1º, as concessões são sobre serviços públicos ou obras; as permissões aplicam-se a serviços públicos especificamente. O artigo 2º avança para diferenciar claramente as concessões de serviço público das concessões de serviço público precedidas de obras públicas. Vê-se, pois, que a pretensão do proponente, de ver anualmente na Assembleia Legislativa os dirigentes de empresas contratadas pelo Estado para executar obras de grande vulto, não encontra respaldo adequado no artigo 119 da Constituição Estadual.

Ademais, há que se considerar, ainda, a Lei 11.079, de dezembro de 2004, que constitui a regra basilar para as Parcerias Público-Privadas (PPPs). Há ali a definição de dois tipos de concessão - patrocinada e administrativa. Especificamente com relação à última, a lei prevê sua aplicação à prestação de serviços, podendo ou não envolver a execução de obra.

Tanto a norma de concessões comuns - Lei 8.987/1995 - como a das PPPs - Lei 11.079/2004 - preveem disposições de fiscalização. No primeiro caso, cabe ao poder concedente, em cooperação com os usuários, efetuar as fiscalizações. De fato, nos termos de seu artigo 29:

“Art. 29. Incumbe ao poder concedente:

I - regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação;

II - aplicar as penalidades regulamentares e contratuais;

III - intervir na prestação do serviço, nos casos e condições previstos em lei;

IV - extinguir a concessão, nos casos previstos nesta Lei e na forma prevista no contrato;

V - homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas na forma desta Lei, das normas pertinentes e do contrato;

VI - cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão;

VII - zelar pela boa qualidade do serviço, receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados, em até trinta dias, das providências tomadas;

VIII - declarar de utilidade pública os bens necessários à execução do serviço ou obra pública, promovendo as desapropriações, diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis.”

No segundo caso, o das PPPs, a lei federal atribui aos Ministérios e Agências Reguladoras das áreas pertinentes acompanhar e fiscalizar os contratos de parceria. No Estado de São Paulo, a Lei nº 11.688, de maio de 2004, instituiu o Programa de PPPs, com diretriz clara, estabelecida pelo artigo 1º: indisponibilidade das funções política, normativa, policial, reguladora, controladora e fiscalizadora do Estado. No âmbito do referido Programa, criou-se um Conselho Gestor com atribuição específica para fiscalizar a execução das parcerias. Nos termos dos parágrafos 9º e 10º do artigo 3º da referida norma estadual:

“Artigo 3º - (...)

(...)

§ 9º - O Conselho Gestor remeterá para a Assembleia Legislativa, semestralmente, relatório detalhado das atividades desenvolvidas no período e de desempenho dos contratos de parceria público-privadas.

§ 10 - O Presidente do Conselho Gestor e o Secretário de Economia e Planejamento comparecerão, semestralmente, à Assembleia Legislativa, para, em reunião conjunta das Comissões de Economia e Planejamento, de Serviços e Obras Públicas e de Fiscalização e Controle, prestar esclarecimentos sobre as atividades do órgão e apresentar os resultados de parcerias auferidos no semestre.”

Vê-se, pois, que, quanto às obras de vulto executadas no âmbito de contratos de PPPs, o Poder Legislativo já dispõe de instrumento legal de fiscalização e controle. Prevê-

se o comparecimento semestral, em reuniões de comissões, da autoridade responsável pelo Conselho a que cabe a fiscalização das obras contratadas em regime de PPP.

A isso, no entanto, não se limita o poder de fiscalização do Parlamento. Há que se considerar as disposições constitucionais que conferem a ele a titularidade do controle externo da Administração Pública. As disposições a esse respeito estão nos artigos 32 e 33 da Constituição Estadual, ecoando, por simetria, os artigos 70 e 71 da Constituição Federal.

Com efeito, para a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, que inclui a fiscalização de contratos e o acompanhamento das despesas públicas, por obras ou não, a própria Constituição conferiu instrumentos ao Poder Legislativo. Dentre eles, destacamos os dois seguintes.

Primeiro, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP), foi definido como órgão de auxílio do Parlamento para o controle externo. Nos termos do artigo 33, V, da Constituição Estadual, a Assembleia Legislativa, bem como quaisquer de suas comissões técnicas ou de inquérito, poderá solicitar que a corte de contas realize inspeções e auditorias. Ora, dentre as funções de auditoria do TCE/SP, nos termos do artigo 25 da Lei Complementar nº 709, de janeiro de 1993, que dispõe sobre a Lei Orgânica da corte, está precisamente acompanhar as fases da despesa, inclusive verificando a regularidade do empenho, licitação e contrato quando necessário. Constitui obrigação do TCE/SP prestar as informações solicitadas pela Assembleia Legislativa ou por comissão técnica sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas. Ainda, a corte de contas deve comunicar a este Parlamento a existência de irregularidades nas contas ou na gestão públicas, o que inclui, costumeiramente, a remessa de informações sobre a fiscalização de contratos e os acompanhamentos de execuções contratuais, não raro envolvendo obras públicas.

Segundo, nos termos do artigo 13 da Constituição Estadual, o Poder Legislativo terá comissões permanentes e de inquérito com competência para efetuar convocações de autoridades públicas, entre outras coisas, para prestar contas de despesas efetuadas

no âmbito de contratos de obras públicas. Note-se que o poder das Comissões Parlamentares de Inquérito, próprios de autoridades judiciais, permite a convocação, inclusive, de agentes privados contratados pelo Estado para executar obras, desde que faça parte do escopo da investigação em curso. Por último, e não menos importante, o artigo 52-A da Carta Estadual garante que cada secretário de Estado, semestralmente, deve comparecer perante a Comissão Permanente da Assembleia Legislativa a que estejam afetas as atribuições de sua pasta, para prestação de contas, o que permite, uma vez mais, a oportunidade de deputadas e deputados fiscalizarem obras e serviços contratados pelo Estado, atinentes a cada secretaria e/ou às entidades vinculadas.

Resta claro, portanto, que o Parlamento dispõe de inúmeros mecanismos para conferir concretude às suas atribuições de controle e fiscalização. Nota-se, também, que as leis mesmas que regem as concessões públicas contêm disposições de fiscalização de obras e serviços, algumas das quais, como no caso das PPPs, com implicação direta para o Parlamento, que ouvirá semestralmente o presidente do Conselho responsável por fiscalizar a execução das parcerias público-privadas.

Por fim, não se perca de vista que a Lei nº 14.133, de abril de 2021, que trata de licitações e contratos administrativos, contém disposições de controle das contratações de obras e serviços. Inova-se ali, inclusive, com o estabelecimento de linhas de defesa para a gestão de riscos e controle preventivo. Na terceira linha de defesa, estão os tribunais de contas, órgãos de auxílio aos Parlamentos, que, como visto acima, poderão ser eles acionados para informar sobre auditorias e inspeções levadas a cabo ou, ainda, para realiza-las, a pedido.

À luz, portanto, das disposições constitucionais e legais acima referidas, não vemos razão para criar uma obrigação de comparecimento que alcance todos os contratados para a execução de obras de grande vulto no Estado. Parece-nos uma medida que carece de foco e que, como tal, poderá, ainda que sob o bem-intencionado argumento da ampliação do controle das obras contratadas pelo Estado, inviabilizar o controle mesmo, já que corre o risco de perder-se na quantidade de contratos a fiscalizar, fiscalizando-os insuficientemente ou, ainda, deixando de fazê-lo por não conseguir abarcar a quantidade e a complexidade das obras eventualmente em curso.

Ao nosso ver, os instrumentos já existentes possibilitam ao Parlamento exercer um controle com foco, de modo seletivo e eficaz, apto a recobrir as contratações sobre as quais pairam dúvidas de regularidade, adequação ou atendimento do interesse público.

Além da falta de foco, a proposta, a nosso ver, tem o potencial de incorrer em retrabalhos. O Poder Legislativo fiscaliza os contratos das obras que pactua, assim como os demais poderes o fazem no âmbito de suas atribuições. Como contratantes, ao abrigo das normas existentes sobre licitações, contratos e concessões, eles dispõem de cláusulas exorbitantes para a fiscalização e o controle das avenças. O controle externo, a cargo do Poder Legislativo, para grandes ou pequenas obras, não substitui ou concorre com esse controle administrativo exercido pela Administração Pública direta ou indireta. Antes, complementa-o, agindo como instância externa apta a revisar e julgar, a partir do concurso do Tribunal de Contas.

Ante o exposto, somos **contrários** à aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 29, de 2023.

Rogério Santos – Relator

APROVADO COMO PARECER O VOTO DO DEPUTADO ROGÉRIO SANTOS, CONTRÁRIO.

Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, em 6/11/2024.

Luiz Fernando T. Ferreira – Presidente

Luiz Fernando T. Ferreira	Contrário ao voto do relator
Carla Morando	Favorável ao voto do relator
Danilo Campetti	Favorável ao voto do relator
Rogério Santos	Favorável ao voto do relator
Ricardo França	Favorável ao voto do relator
Capitão Telhada	Favorável ao voto do relator