ESTUDO TÉCNICO
PARA A COMISSÃO DE TRANSPORTE, TRÂNSITO E SERVIÇOS PÚBLICOS MUNICIPAIS

"INSTITUIÇÃO DA OBRIGATORIEDADE DAS CONCESSIONÁRIAS DE ENERGIA ELÉTRICA E ÁGUA A EMITIREM AO CONSUMIDOR O COMPROVANTE DE COMPARECIMENTO, QUANDO EFETUAREM A LEITURA DOS CONTADORES NO MUNICÍPIO DE SALVADOR, E OUTRAS PROVIDÊNCIAS"

Autor: vereador Duda Sanches

Katiane da Silva Souza
Função: Analista Legislativa
pela Comissão de Transporte, Trânsito e Serviços Públicos Municipais

ESTUDO TÉCNICO
PLE Nº. 22/2023

OUTUBRO/2023

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Coordenação das Comissões, tampouco da Câmara Municipal de Salvador, sendo exclusiva responsabilidade de seus autores.

ESTUDO TÉCNICO DO PLE Nº 22/2023

1 CONTEXTUALIZAÇÃO

Os estudos técnicos têm o objetivo de apresentar um levantamento documental dos dispositivos legais (municipal, estadual, nacional) relacionados ao objeto do estudo. Assim como, dados e pesquisas de órgãos institucionais relacionados à temática em tela e pesquisas acadêmicas de destaque sobre o assunto.

O papel do estudo técnico é subsidiar, do ponto de vista teórico-conceitual, com base em legislação específica, a votação do Projeto de Lei nº 22/2023.

Vale destacar que não é **foco do trabalho qualquer análise relacionada ao mérito e a constitucionalidade da proposição em questão**. Cumpre-se apenas sistematizar os principais referenciais técnicos e o ordenamento legal relacionado ao tema.

2 DESENVOLVIMENTO

Primordialmente, artigos a seguir já dispunham diretamente de projeturas que tangem parte do assunto da propositura, em estudo, na Lei Ordinária Nacional Nº 9.074, de 7 de julho de 1995, cuja ementa “estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências”.

> Art. 33. Em cada modalidade de serviço público, o respectivo regulamento determinará que o poder concedente, observado o disposto nos artigos 3º e 30 da Lei nº 8.987, de 1995, estabeleça forma de participação dos usuários na fiscalização e torne disponível ao público, periodicamente, **relatório** sobre os serviços prestados.
>
> Art. 35. A estipulação de novos benefícios tarifários pelo poder concedente, fica condicionada à previsão, em lei, da origem dos recursos ou da simultânea revisão da estrutura tarifária do concessionário ou permissionário, de forma a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.
>
> Art. 36. Sem prejuízo do disposto no inciso XII do art. 21 e no inciso XI do art. 23 da Constituição Federal, o poder concedente poderá, mediante convênio de cooperação, credenciar os Estados e o Distrito Federal a realizarem

> atividades complementares de fiscalização e controle dos serviços prestados nos respectivos territórios.

Artigo 175 da Constituição Federal Brasileira sanciona a incumbência do “Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação”, de prestar serviços públicos. Em cujo parágrafo único, há abordagem ao dever legal de, em licitações para contratação de tais regimes, existir disposição sobre: I. o regime de tais empresas, o caráter especial de seu contrato e sua prorrogação, as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II. os direitos dos usuários; III. política tarifária; IV. a obrigação de manter serviço adequado.

Na Lei Nacional Nº 8.987/1995,

> Art. 1º As concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do art. 175 da Constituição Federal, por esta Lei, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos.
>
> Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão a revisão e as adaptações necessárias de sua legislação às prescrições desta Lei, buscando atender as peculiaridades das diversas modalidades dos seus serviços.
>
> Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:
>
> I - poder concedente: a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, em cuja competência se encontre o serviço público, precedido ou não da execução de obra pública, objeto de concessão ou permissão;
>
> II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado; (Redação dada pela Lei nº 14.133, de 2021)

Art. 3º da referida Lei menciona que “as concessões e permissões sujeitar-se-ão à fiscalização pelo poder concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários”.

Seu art. 30 define que, no exercício da fiscalização, “o poder concedente terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária”.

Em paralelo, o respectivo parágrafo único pontua que “a fiscalização do serviço será feita por intermédio de órgão técnico do poder concedente ou por entidade com ele conveniada, e, periodicamente, conforme previsto em norma regulamentar”. Atividade realizada “por comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários”.

Atrelado ao comprovante (chamado, no projeto de lei, também, de recibo) de medição previsto na proposição legislativa nº 22/2023, elucida o parágrafo único do artigo 35 da Lei Nacional Nº 9.074, de 1995[1], que “concessão de qualquer benefício tarifário somente poderá ser atribuída a uma classe ou coletividade de usuários dos serviços, vedado, sob qualquer pretexto, o benefício singular”.

É da mais alta contribuição, para a elaboração de parecer da matéria em estudo, o conhecimento do que dizem os seguintes dispositivos constitucionais da nação: princípios no ‘caput’ do art. 37; art. 31; parágrafo único dos artigos 22 e 23; § 1º do artigo 25; ‘caput’ e § 6º do art. 218.

Ademais, podem ser ainda bons contribuintes: incisos XI, XII e XX do art. 29; a seção IV do título III; inciso I do § 2º do art. 58; § 1º do artigo 125; inciso V do art. 163; inciso I do art. 151; incisos I e II do art. 150 e seu § 5º; inciso II dos artigos 145 e 146; enfim, artigos 146-A e 149-A.

No Brasil, justiça social é um dos objetivos da Ordem Social. Além do que, permanecem sendo funções essenciais à justiça: o Ministério Público, Advocacia Pública, a Advocacia e a Defensoria Pública.

O Estado vem sendo incumbido da função de planejamento das políticas sociais, e, simultaneamente, “a participação da sociedade nos processos de formulação” tem sido assegurada “na forma da lei”. Inclusive, na atualidade, transformação de padrões é atinente com “inovação nos costumes e na sociedade”.

Estatuto Nacional da Metrópole, em seu inciso IX, dentro do art. 2º, comunica que é objetivo da política urbana - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Veículos constitucionais outorgaram que comissões no interior de Câmaras Municipais tenham competência de órgãos técnicos[2] especializados. Também a Lei Orgânica de Salvador faz referência, no inciso IV do § 2º do art. 36, ao que confere às comissões.

Teixeira Mariano (2012, p. 231) explana, no apêndice sobre Administração Pública dentro do Brasil, os principais acontecimentos no tocante às suas crises, entre os anos 1990 ao 1992. Entre outras situações, do período mencionado, que

[1] O ano 1.995 foi o mesmo no qual houve publicação oficial da Lei Nacional que dispõe sobre Concessões e Permissões de serviços públicos.

[2] Acerca de assuntos submetidos à sua deliberação e destinados ao estudo e à emissão de pareceres essenciais.

permanecem presentes, atualmente, no panorama brasileiro, é válido citar: i) estabilização, reformas e desequilíbrios econômicos; ii) adequação fiscal; iii) redefinição dos objetivos da administração pública, voltada para o cidadão-cliente; iv) administração pública gerencial modelada pelo controle; v) controle e exame de resultados; vi) auditorias operacionais; e, vii) parcerias com outras instituições.

Teixeira Mariano (2012) ainda escreveu um capítulo específico em seu livro "Administração Pública – um roteiro para concursos" contendo o título "Benchmarking: ser o melhor entre os melhores". O qual "surgiu como uma necessidade de informações e um desejo de aprender depressa como corrigir um problema".

> Esse conceito enraizou-se numa nova abordagem de planejamento estratégico. *Benchmarking* é um processo contínuo de comparação dos produtos, serviços e práticas empresariais entre os mais fortes concorrentes ou empresas reconhecidas como líderes. É um processo de pesquisa que permite realizar comparações de processos e práticas "companhia-a-companhia" para identificar o melhor do melhor e alcançar um nível de superioridade ou vantagem competitiva (...) *Benchmarking* não é 'mais um' modismo da administração (...) Essa busca das melhores práticas é um trabalho intensivo, consumidor de tempo e que requer disciplina (TEIXEIRA MARIANO, 2012, p. 135-137).

Mariano (2012) referiu-se, além disso, em capítulo próprio, ao significado e o que norteia a "abordagem contingencial[3]".

> A abordagem contingencial integra todos os desenvolvimentos que a precederam, sendo esse, precisamente, o seu traço fundamental. Em cada conjunto de situações, a importância relativa de cada grupo de conhecimentos pode variar. As organizações devem, assim, preocupar-se com a inovação e a flexibilidade para se adaptarem às modificações do meio envolvente, pois a sua eficácia não dependerá só das relações internas e formais, mas também do equilíbrio dinâmico que se estabeleça com o ambiente (...) a evolução está longe de parar e, hoje, as empresas defrontam-se com a complexidade, a imprevisibilidade e a turbulência, para as quais não têm resposta. (TEIXEIRA MARIANO, 2012, p. 69-71).

Segundo ele (2012, p. 137), fatores tais quais "ramo, objetivo, amplitude, diferenças organizacionais e custos" devem ser analisados, anteriormente à "definição

[3] Contingência quer dizer algo incerto, eventual, que pode ou não ocorrer. Teixeira Ramos (2012, p. 70-71) salienta, acerca da abordagem contingencial, que as características da organização dependem de: 1) circunstâncias ambientais; 2) tecnologia utilizada. A incerteza do ambiente organizacional deve-se à complexidade de fatores interagentes, como estes nove: 1) condições tecnológicas; 2) econômicas; 3) sociais; 4) legais; 5) políticas; 6) culturais; 7) demográficas; 8) ecológicas; 9) e fenômenos ambientais. Sendo que **fornecedores, concorrentes, clientes e entidades reguladoras** são componentes de Variáveis Ambientais de Tarefa para cada organização. Valendo destacar que as variáveis políticas, legais, demográficas, ecológicas, sociais, econômicas e tecnológicas são consideradas Parâmetros do Ambiente Geral.

ou aplicação do melhor método". Nele, surgem: senso de competitividade e motivação nos membros da equipe, no sentido de se empenharem em prol de excelência.

Ademais, consoante Mariano (2012, p. 121-122), fazem parte também das "relações públicas" organizacionais: a) "pesquisa de opinião, serviços de ouvidoria e caixas de sugestão"; b) "promover o conhecimento e a compreensão por parte do público-alvo (segmentação) das realizações e dos objetivos"; c) "comunicação entre cliente interno e externo".

Como analogia para pressuposição do que poderia tornar-se uma agência reguladora estatal ou municipal no que se refere à fiscalização e ao controle dos serviços públicos de água e energia, Nunes *et. al* explicitam (2007, capa de fundo) que a obra "Agências reguladoras e reforma do Estado no Brasil: inovação e continuidade no sistema político-institucional", procurou responder, no que toca a ANATEL, ANEEL e ANP, se elas eram, há mais de quinze anos passados, agências reguladoras com verdadeira inovação institucional, ou "parte de longa trajetória de mudanças, adaptações, acomodações e persistências de uma matriz político-institucional e histórica do Estado brasileiro".

Alencastro (2012) já falava, sobre a participação na ética empresarial, de uma execução de compromissos composta de honestidade, participação e amadurecimento; articulados.

Quanto às relações inter organizacionais, Teixeira Mariano (2012, p. 114) faz alusão às organizações verticais autossuficientes[4], e, em contrapartida, revela (p. 21) que Administração Pública é um composto resultante de entidades dependentes dos governos.

Há cerca de dez anos, Barreto Lima (2013) já comentava "o primeiro registro do desenvolvimento de um programa" "cuja proposta é transformar a prática de gestão do setor público brasileiro". A obra intitulada "A excelência em gestão pública – a trajetória e a estratégia do Gespública[5]" relata a mudança mais efetiva para ocorrer na administração pública com ênfase na mudança de hábitos do servidor público e do

[4] Organizações verticais autossuficientes são aquelas que "recorrem a parceiros de negócios para executar parcelas importantes de suas atividades e propósitos; tipo: os de reduzir custos; serem mais respondentes aos seus clientes; parcerias estratégicas para continuar competindo, sendo as conexões eletrônicas um aspecto decisivo dessa tendência; e, empresas de computação e outras de alta tecnologia eletronicamente conectadas.

[5] Barreto Lima (2013, capa de fundo), acerca de sua obra, explicitou que "A história do GESPÚBLICA é registro da evolução do pensamento gerencial na direção da construção de instituições de alta responsabilidade, alicerçadas na criação de valores e na geração do bem comum".

cidadão. O primeiro, na condição de agente do Estado; o segundo, como mantenedor e destinatário desse mesmo Estado.

Organizações são sistemas sociotécnicos nos quais toda modificação de um elemento reflete no sistema inteiro. Afinal, Eduardo Bueno (2012, contracapa) já dizia que “a História é um fluxo contínuo e dinâmico que, para além de indagações metafísicas, ajuda a responder” questões básicas; por fim, “a História pulsa – viva”. Ou seja, enquanto sociedade(macrossistema) influencia organizações(microssistemas), todo processamento, isto é, toda transformação faz a sua parte, em termos de bens e serviços.

O fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública foi tornado obrigatório na Lei Nacional Nº 12.527, de 2011, cuja ementa regula o acesso a informações previsto em incisos constitucionais. Cujo artigo 5º trata do dever do Estado em “garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”.

Para os efeitos desta Lei, o art. 4º especifica o que considera como: informação, documento, informação pessoal, autenticidade, disponibilidade. Sobretudo, os termos integridade e primariedade no que tocam a acessibilidade à informação. Sendo, respectivamente, os dois últimos, i) a qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino, e j) qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.

Em igual Lei também são encontradas as seguintes elucidações:

> Art. 1º
> Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:
> I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;
> II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
>
> Art. 38. Aplica-se, no que couber, a Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997, em relação à informação de pessoa, física ou jurídica, constante de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público.

Art. 45 da Lei de Acesso à Informação faz referência à obediência da legislação própria do Distrito Federal assim como de cada Estado e Município às normas gerais estabelecidas nesta Lei, definindo regras específicas etc.

O artigo 40 dessa Lei de Acesso havia definido prazo para autoridade máxima, de cada órgão ou entidade da administração pública federal direta e indireta, designar subordinação direta, com permanência, para, “no âmbito do respectivo órgão ou entidade, exercer algumas atribuições”.

Atributos tais como os de assegurar cumprimento adequado e eficiente de normas, apresentação de relatórios periódicos sobre o monitoramento da implementação do disposto nesta mesma Lei; além de orientar as respectivas unidades no que se refere ao cumprimento do disposto nesta Lei e seus regulamentos etc.

Na lei nacional ‘supra’ encontram-se capítulos sobre acesso a informações e sua divulgação e procedimento de acesso à informação, bem como procedimentos destinados a “assegurar o direito fundamental de acesso à informação” os quais devem ser executados em conformidade com diretrizes, além dos princípios básicos da administração pública.

Advertência, multa, rescisão do vínculo com o poder público, suspensão temporária de participar em licitação, impedimento de contratar com a administração pública por prazo não superior a 2 (dois) anos, e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, até sua reabilitação, são, todos, sanções previstas na referida lei nacional. A serem aplicadas sobre “pessoa física ou entidade privada que detiver informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o poder público e deixar de observar o disposto nela”.

Celson Ferrari (2004) salientava que “o Município brasileiro não é uma mera circunscrição administrativa com autogoverno, mas, excepcionalmente, é membro integrante da Federação, tal qual os Estados e territórios, gozando de autonomia política, administrativa e financeira”.

Outrossim, Ultramari e Duarte (2012) trouxeram à luz a necessidade do poder local[6] de que haja “envolvimento do poder nacional em suas iniciativas”; acima de tudo, “na definição de diretrizes e de subsídios financeiro e técnico”.

[6] Ultramari e Duarte (2012, p. diversas) deixaram claro que a autonomia municipal, no caso brasileiro, é herança da Constituição de 1988, e favoreceu arranjos institucionais. Eles também comentaram – no que toca a aspectos de desenvolvimento regional - as polarizações que sobrepassaram “delimitações político-administrativas” de estados e regiões, “como é o caso das metrópoles de escala global, nacional e regional e suas diferentes escalas de influência”. A exemplo da capital soteropolitana.

3 CONSIDERAÇÕES GERAIS

O presente trabalho abrange, principalmente, leis nacionais, contendo normas, regulamentos, princípios e diretrizes, inclusive, sobre outorga e prorrogação de concessão de serviço púbico.

Ainda no que se refere ao comentário anterior, papéis fiscalizatórios e de controle e participação, cláusulas contratuais obrigatórias em licitações, necessidade de especificidades para cada modalidade de serviço público.

Ainda, enunciados constitucionais, o quanto é importante evitar a singularidade em termos de benefícios, evidência sobre o dever de transparência por parte das organizações indiretas da administração pública; incluindo, justiça social e Ordem Social.

Há destaque neste estudo técnico para a função de planejamento das políticas sociais, a competência de órgãos técnicos especializados, técnicas administrativas de grande contribuição perante momentos críticos.

Este trabalho buscou também esclarecer acerca do que condiz ser feito pelo setor de relação pública, em sua representação enquanto organização, e da clareza sobre o que permeia a administração pública, bem como os itens a serem articulados dentro da ética empresarial.

Foi indicada bibliografia sobre regulação estatal e programa de excelência em gestão - este, colocado em prática nas mais diversas esferas de governo; especialmente, dizeres constitucionais de fácil compreensão para a temática.

Sanções por descumprimento à Lei Nacional de Acesso à Informação estão explicitadas.

Extensões municipais adquiridas por delegação e, ou suplementação foram consideradas, porém, levando em consideração que apesar da independência e autonomia conquistadas em âmbito municipal, ambas são parte de um sistema introduzido a nível nacional, embora sob o formato de critérios.

Enfim, devido aos motivos expostos, este trabalho está fundamentado nas referências assecuratórias de transparência e democracia para a devida discussão acerca de tal propositura legislativa.

REFERÊNCIAS

ALENCASTRO, M. S. C. **Ética empresarial na prática: liderança, gestão e responsabilidade corporativa**. Curitiba: Inter saberes, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2022. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 04 outubro 2023.

BRASIL. **Lei Nº 10.257**. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Secretaria Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em: 02 março 23.

BRASIL. **Lei Nº 12.527**. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Secretaria Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: < L12527 (planalto.gov.br)> Acesso em: 05 outubro 23.

SALVADOR. **Lei orgânica**. 2022. Atualizada até a Emenda nº 34. Disponível em: < https://leismunicipais.com.br/lei-organica-salvador-ba>, Acesso em: 01 março 23.

OUTROS.