



C0049214E

CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 2.876-A, DE 2011 **(Do Sr. Rogério Carvalho)**

Altera a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que "dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências" - Lei das Concessões e Permissões Públicas, para prever a submissão das concessionárias e permissionárias de serviço público da União ao poder de polícia municipal, estadual e distrital; tendo parecer da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, pela rejeição (relator: DEP. ANTONIO BALHMANN).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO;
TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio:

- Parecer do Relator
- Parecer da Comissão
- Voto em Separado

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 – Lei das Concessões e Permissões Públicas, passa a vigor acrescido do seguinte artigo 3º-A:

Art. 3º-A A concessão e a permissão não isenta a prestadora do atendimento às normas de postura e às leis municipais, estaduais ou do Distrito Federal fundadas no poder de polícia. (NR)

Art. 2º A Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 – Lei das Concessões e Permissões Públicas –, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 6º
.....

§1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação, modicidade das tarifas e observância à legislação de ordenação urbana relativa às obras, uso do solo, do subsolo, das vias aéreas, paisagem urbana, tráfego e do meio ambiente.

.....
.....

Art. 31.
.....

I – prestar serviço adequado, na forma do art. 6º desta Lei, nas normas técnicas aplicáveis e no contrato;

.....
.....

Art. 41 O disposto nesta lei não se aplica à concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, salvo o disposto no art. 3º-A desta Lei.

.....
..... (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O objetivo deste Projeto é estabelecer na Lei nº 8.987, de 1995, – Lei Geral de Concessões e Permissões Públicas, que regulamenta o art. 175 da Constituição Federal – que as concessões e permissões de serviços públicos licitados pela União se submetem ao poder de polícia dos entes municipais ou estaduais.

Vale destacar que nenhuma menção há na Lei Geral de Concessões e Permissões Públicas no sentido de que as concessionárias e permissionárias se submetem ao poder de polícia dos outros entes federativos. Entretanto, na espécie legislativa das concessões para os serviços de telecomunicações, Lei nº 9.472, de 1997, há expressa previsão normativa de que “a concessão, permissão ou autorização de serviço de telecomunicações não isenta a prestadora do atendimento às normas de engenharia e às leis municipais, estaduais ou do Distrito Federal relativas à construção civil e à instalação de cabos e equipamentos em logradouros públicos.” (art. 74).

Assim sendo, interpretação jurídica equivocada, mas com bastante adesão, tem levantado argumentos no sentido de que, se a Lei Geral de Concessões e Permissões é omissa e a lei especial para telecomunicações colaciona a submissão ao poder de polícia municipal ou estadual, tal ocorre porque o legislador buscou especificar somente para o caso concreto das telecomunicações e não para as outras concessões o poder de polícia. Evidentemente que tal argumento, além de violar o princípio federativo (com sua distribuição e compartilhamento de competências) e da igualdade entre particulares que participam de processos licitatórios de serviços concedidos, também ofende o princípio da livre iniciativa, ao criar embaraço injustificado e desarrazoado para o exercício de atividade econômica (art. 170, caput, da Constituição Federal).

Contudo, repita-se, a adesão maior segue a linha de uma hermenêutica tradicionalíssima de que “onde o legislador não distinguiu, não cabe ao interprete fazê-lo”, desprezando preceitos constitucionais e uma interpretação sistemática do Ordenamento Jurídico. Quiçá, a rigor, o poder econômico das concessionárias esteja prevalecendo sobre certa lógica jurídica e, o pior, de manifesto interesse público.

Portanto, este Projeto encerra ao assunto ao inserir na Lei Geral das Concessões e Permissões, logo abaixo do art. 3º (“as concessões e permissões sujeitar-se-ão à fiscalização pelo poder concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários”), o que se segue: A concessão e a permissão não isenta a prestadora do atendimento às normas de postura e às leis municipais, estaduais ou do Distrito Federal fundadas no poder de polícia.

Por sua vez, de um lado se vê concessionárias de serviço público desrespeitando as normas mais basilares de ordenação urbana, como por exemplo: antenas colocadas em locais inapropriados sob o ponto de vista urbanístico e do interesse local; redes elétricas originam posteamentos sem autorização da municipalidade; dutos e infovias são construídos no subsolo urbano sem planejamento municipal, adequação ao plano diretor e restauração do logradouro ao final da obra, entre diversas situações negativas. Por outro lado,

existe atividade estatal que beneficia as concessionárias, mas o Poder Público não é devidamente ressarcido.

Aliás, não se imagina a existência de uma rede e equipamentos de infraestrutura das concessionárias de serviço público em toda uma cidade sem que para a sua construção e manutenção haja permanente ação do Poder Público Municipal. Realmente, no exercício do poder de polícia, o Município realiza atividade de fiscalização examinando os recuos de testadas e sacadas de edificações, a colocação de placas e faixas de propaganda, o plantio e podas de árvores, o tráfego de veículos com gabarito elevado e a adequação de quaisquer eventos nos espaços comuns ante a influência dos acidentes geográficos existentes nos locais, dentre estes equipamentos e da rede das concessionárias, além de outras ações públicas.

Cumprir dizer que existem diversos litígios instaurados no País versando sobre a taxa de ocupação do solo e do espaço aéreo, que é cobrada das concessionárias. O Supremo Tribunal Federal (STF) tem decidido no sentido de que é inconstitucional o Município cobrar taxa das concessionárias pelo uso do solo e subsolo, ou seja, tributar pela instalação de equipamentos para à prestação de serviço em logradouro público. Trata-se do Recurso Extraordinário nº 581.947, que tem servido de paradigma para outras situações idênticas.

Nada obstante, o importante é destacar que no bojo dessa decisão judicial, os Ministros do STF deixaram bastante explícito que eventualmente os Municípios poderiam cobrar ressarcimento das concessionárias e regular suas atividades no que tange o interesse local (art. 30, I da Constituição Federal). Bastante elucidativo o voto do Ministro Ricardo Lewandowski (p. 1128 – 1129 do Recurso Extraordinário 581.947), Ministro Ayres Britto (p.1132) e diálogos entre os Ministros (p. 1133 e 1134), especialmente o comentário do Ministro Gilmar Mendes (“... talvez a lei não tenha conseguido aprender o objeto do serviço prestado, mas certamente há e pode haver o exercício de poder de polícia.”) e seguintes:

Min. Eros Grau (relator): aqui é nitidamente taxa de uso e ocupação de solo.

Min. Ricardo Lewandowski: eu concordo com Vossa Excelência, apenas quis manifestar esta minha preocupação no sentido de não fecharmos as portas para uma eventual hipótese de o município, mediante uma lei específica, em que discrimine esses serviços, possa cobrar uma taxa.

Min. Cezar Peluso (presidente): noutras palavras, não vamos apagar as luzes para o município.

Logo, este Projeto é um facilitador ao inserir regra objetiva contida para um tipo de concessão (Lei das Telecomunicações, art. 74 da Lei nº 9.472, de 1997) na Lei Geral de Concessões e Permissões Públicas.

Mas ocorre que o que parece claro e lógico, muitas vezes não o é. Como todos sabem, a regra geral é que a União, estados, Distrito Federal e Municípios podem instituir taxa (art. 145, II da Constituição Federal). E, por sua vez, o art. 78 do Código Tributário Nacional – CTN define o que é poder de polícia: “Considera-se poder de polícia atividade da

administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos”.

Todavia, para o caso das concessionárias, a matéria não permanece tão clara assim. Estas sofismam a partir da literalidade de que concessão e permissão são instrumentos através dos quais se descentraliza a prestação de serviços públicos para particulares, de modo que não se pode mitigar a prestação de serviço público.

Em outros termos, argumentam as concessionárias que como a titularidade da prestação do serviço público é da União e não é transferida aos particulares, o serviço permanece público e não se submete à legislação estadual e municipal.

Ledo enleio de conceitos. De fato, como a titularidade é intransferível para particulares, só podemos falar em transferência da execução do serviço público. Esta transferência chama-se descentralização por delegação e não só pode como deve ser submetida ao poder de polícia de todos os entes políticos da Federação. Evidentemente que, cada ente atuando na esfera de sua respectiva competência.

Para ratificar tal entendimento, basta lembrar que é por decorrência da execução do serviço público que a responsabilidade pelos prejuízos causados a terceiros é da concessionária. Dispõe o art. 25 da Lei nº 8.987, de 1995: “incumbe à concessionária a execução do serviço concedido, cabendo-lhe responder por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários, ou a terceiros, sem que a fiscalização exercida pelo órgão competente exclua ou atenua essa responsabilidade”.

Nesse sentido, este Projeto explicita que pode o ente Municipal, estadual e o Distrito Federal, considerando as peculiaridades de sua utilização, exercer o poder de polícia, no sentido de fiscalizar a implantação, ampliação ou reestruturação das redes de infraestrutura das concessionárias, atento ao fato de que isso acarrete o mínimo de transtorno à coletividade.

A Constituição Federal determina que os Municípios regulem o uso do solo urbano justamente para ordená-lo e definir sua utilização, buscando evitar abusos ou irregularidades. O Estatuto das Cidades ampliou essa dimensão para o meio ambiente urbano, a paisagem urbana, a via aérea urbana, além de manter as tradicionais competências de normas de edificações, posturas, gabaritos, entre outras. Dessarte, a colocação de equipamentos de infraestrutura para a execução prestação de serviço pelas concessionárias representa assunto de interesse local, disciplinado pelo art. 30, I da Constituição.

Dispõe o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 2001) sobre: a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento

urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; bem como sobre a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a utilização inadequada dos imóveis urbanos; a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico. Ou seja, uma conexão umbilical entre as atividades das concessionárias da União e o interesse local.

Se haverá criação de tributos ou não, tal escapa da competência da União e, por consequência, deste Congresso. O que almeja este Projeto é permitir a plenitude da Federação, do exercício do Município para efetivar a política urbana, a ordenação do solo, da paisagem e do meio ambiente urbano.

É nas cidades que o cidadão brasileiro vive, mora e exerce a sua cidadania. É o caráter municipalista da Constituição de 1988 que precisa ser irradiado para as legislações infraconstitucionais.

A nossa Constituição elevou os Municípios para o patamar de ente federativo (art. 18), mas esqueceu de colocar-lhe representação no poder central da União. Nós, deputados, na prática exercemos essa atribuição, pois representamos também os interesses municipais perante a União. E estamos novamente diante da possibilidade de fazê-lo. Conto com apoio dos meus pares.

Sala das Sessões, 7 de dezembro de 2011

Deputado **ROGÉRIO CARVALHO**
PT/SE

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI

**CONSTITUIÇÃO
DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988**

.....

**TÍTULO III
DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO**

CAPÍTULO I DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 1º Brasília é a Capital Federal.

§ 2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. [*\(Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996\)*](#)

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

.....

CAPÍTULO IV DOS MUNICÍPIOS

.....

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; [*\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)*](#)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal, na forma da lei.

.....

TÍTULO VI DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO

CAPÍTULO I DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

Seção I **Dos Princípios Gerais**

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

Art. 146. Cabe à lei complementar:

.....

TÍTULO VII DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA

CAPÍTULO I DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; [*\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003\)*](#)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. [*\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995\)*](#)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Art. 171. [*\(Revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995\)*](#)

.....

.....

LEI Nº 8.987, DE 13 DE FEVEREIRO DE 1995

Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

.....

Art. 3º As concessões e permissões sujeitar-se-ão à fiscalização pelo poder concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários.

Art. 4º A concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será formalizada mediante contrato, que deverá observar os termos desta Lei, das normas pertinentes e do edital de licitação.

.....

CAPÍTULO II DO SERVIÇO ADEQUADO

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

§ 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

§ 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:

- I - motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e,
- II - por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.

CAPÍTULO III DOS DIREITOS E OBRIGAÇÕES DOS USUÁRIOS

Art. 7º Sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários:

.....

CAPÍTULO VIII DOS ENCARGOS DA CONCESSIONÁRIA

Art. 31. Incumbe à concessionária:

- I - prestar serviço adequado, na forma prevista nesta Lei, nas normas técnicas aplicáveis e no contrato;
- II - manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão;
- III - prestar contas da gestão do serviço ao poder concedente e aos usuários, nos termos definidos no contrato;
- IV - cumprir e fazer cumprir as normas do serviço e as cláusulas contratuais da concessão;
- V - permitir aos encarregados da fiscalização livre acesso, em qualquer época, às obras, aos equipamentos e às instalações integrantes do serviço, bem como a seus registros contábeis;
- VI - promover as desapropriações e constituir servidões autorizadas pelo poder concedente, conforme previsto no edital e no contrato;
- VII - zelar pela integridade dos bens vinculados à prestação do serviço, bem como segurá-los adequadamente; e
- VIII - captar, aplicar e gerir os recursos financeiros necessários à prestação do serviço.

Parágrafo único. As contratações, inclusive de mão-de-obra, feitas pela concessionária serão regidas pelas disposições de direito privado e pela legislação trabalhista, não se estabelecendo qualquer relação entre os terceiros contratados pela concessionária e o poder concedente.

CAPÍTULO IX DA INTERVENÇÃO

Art. 32. O poder concedente poderá intervir na concessão, com o fim de assegurar a adequação na prestação do serviço, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes.

.....

CAPÍTULO XII DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 41. O disposto nesta Lei não se aplica à concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

Art. 42. As concessões de serviço público outorgadas anteriormente à entrada em vigor desta Lei consideram-se válidas pelo prazo fixado no contrato ou no ato de outorga, observado o disposto no art. 43 desta Lei.

.....

.....

LEI Nº 9.472, DE 16 DE JULHO DE 1997

Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

.....

LIVRO III DA ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES

TÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

.....

CAPÍTULO III DAS REGRAS COMUNS

.....

Art. 74. A concessão, permissão ou autorização de serviço de telecomunicações não isenta a prestadora do atendimento às normas de engenharia e às leis municipais, estaduais ou do Distrito Federal relativas à construção civil e à instalação de cabos e equipamentos em logradouros públicos.

Art. 75. Independência de concessão, permissão ou autorização a atividade de telecomunicações restrita aos limites de uma mesma edificação ou propriedade móvel ou imóvel, conforme dispuser a Agência.

.....

.....

LEI Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966

Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e
Institui Normas Gerais de Direito Tributário
Aplicáveis à União, Estados e Municípios.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

DISPOSIÇÃO PRELIMINAR

Art. 1º Esta Lei regula, com fundamento na Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, o sistema tributário nacional e estabelece, com fundamento no art. 5º, XV, alínea b, da Constituição Federal, as normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, sem prejuízo da respectiva legislação complementar, supletiva ou regulamentar.

LIVRO PRIMEIRO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

.....

TÍTULO IV TAXAS

.....

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder. ([Artigo com redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 28/12/1966](#))

Art. 79. Os serviços públicos a que se refere o art. 77 consideram-se:

.....

.....

LEI Nº 8.987, DE 13 DE FEVEREIRO DE 1995

Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO VI DO CONTRATO DE CONCESSÃO

Art. 25. Incumbe à concessionária a execução do serviço concedido, cabendo-lhe responder por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros, sem que a fiscalização exercida pelo órgão competente exclua ou atenua essa responsabilidade.

§ 1º Sem prejuízo da responsabilidade a que se refere este artigo, a concessionária poderá contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido, bem como a implementação de projetos associados.

§ 2º Os contratos celebrados entre a concessionária e os terceiros a que se refere o parágrafo anterior reger-se-ão pelo direito privado, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre os terceiros e o poder concedente.

§ 3º A execução das atividades contratadas com terceiros pressupõe o cumprimento das normas regulamentares da modalidade do serviço concedido.

Art. 26. É admitida a subconcessão, nos termos previstos no contrato de concessão, desde que expressamente autorizada pelo poder concedente.

LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001

Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I DIRETRIZES GERAIS

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

.....

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.876 procura garantir que as empresas detentoras de concessões e permissões sejam obrigadas a atender às “normas de postura” e às leis municipais, estaduais e do Distrito Federal fundadas no poder de polícia.

Para se ter uma ideia do que são normas de postura, apresentamos o exemplo do Código de Postura de Belo Horizonte (Lei nº 9.845 de 8 de abril de 2010) que tem como objetivo “promover a harmonia e o equilíbrio no espaço urbano por meio do disciplinamento dos comportamentos, das condutas e dos procedimentos dos cidadãos”. As posturas regulam “I - as operações de construção, conservação e manutenção e o uso do logradouro público; II - as operações de construção, conservação e manutenção e o uso da propriedade pública ou particular, quando tais operações e uso afetarem o interesse público; III - o uso do espaço aéreo e do subsolo.”

O Projeto de Lei amplia a definição de “serviço adequado” da lei das concessões, incluindo a observância à legislação de ordenação urbana relativa às obras, uso do solo, do subsolo, das vias aéreas, paisagem urbana, tráfego e meio ambiente.

Além desta Comissão, o presente projeto de lei foi encaminhado às comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público e Constituição e Justiça e de Cidadania, estando sujeito à apreciação conclusiva das comissões sob regime de tramitação ordinária. Não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Uma das principais dificuldades econômicas do Brasil na atualidade é a escassez e o preço elevado dos serviços de infraestrutura. Além do impacto negativo direto no bem-estar social, a falta e/ou os preços elevados da infraestrutura constituem hoje em dia a principal trava ao crescimento da economia brasileira.

Assim, ao considerarmos medidas que afetam as regras de governança nos setores de infraestrutura, é crucial ponderar o ônus regulatório imposto com as vantagens que se pretende auferir.

O setor elétrico em particular possui uma forma de funcionamento bastante peculiar. As transações financeiras entre geradores e distribuidores no mercado não correspondem aos fluxos físicos de energia, gerenciados pelo Operador Nacional do Sistema (ONS). Ou seja, se o distribuidor “A” compra do gerador “B” não obrigatoriamente a energia que “A” irá efetivamente consumir será produzida pelo gerador “B”.

Uma das razões para esta separação entre o “financeiro” e o “físico” é que há baixa capacidade de armazenagem de energia elétrica, havendo uma necessidade de um ente centralizado, o ONS, garantir o equilíbrio entre oferta e demanda a cada minuto. Isso exige uma significativa capacidade de coordenação de todo o sistema, procurando minimizar o custo global de operação, o que inclusive evita sobrecarregar as linhas de transmissão.

Esta elevada necessidade de coordenação do sistema elétrico requer uma significativa harmonização geográfica de suas regras de funcionamento. Isto justificou a escolha por um formato de regulação centralizado no governo federal que fosse suficientemente uniforme nas várias regiões do país. Não à toa, grande parte da regulação do setor recai sobre o chamado “Sistema Integrado Nacional” (SIN), cuja integração real pressupõe um conjunto consistente de regras.

Aduza-se que se cada região, estado ou município requerer um conjunto de regulações diferenciado, os ajustes a serem realizados em cada ponta do sistema necessariamente afetarão todo o resto. Constitui um típico problema econômico de “externalidades” negativas: como cada localidade não internaliza os custos totais de suas exigências regulatórias sobre todo o resto do sistema, haveria uma tendência natural a se sobre-regular no plano local em detrimento da infraestrutura global do sistema elétrico. A regulação federal “internaliza” estas externalidades, evitando o que seria uma elevação desnecessária do custo do sistema, ineficiência que contaminaria a qualidade do serviço e implicaria tarifas

mais elevadas para o consumidor do serviço. Como energia elétrica constitui insumo para praticamente todas as cadeias produtivas, os consumidores sentiriam não apenas os impactos diretos desta ineficiência, pagando uma tarifa mais alta pela energia, como também sofreriam por um preço mais elevado dos bens e serviços que provavelmente repassariam parte do incremento de custo do insumo ao consumidor.

Aparte esta discussão de âmbito mais teórico, é sabido que este tipo de proposição acaba dando espaço para mais tentativas de validar as iniciativas de vários municípios em criarem a “lei do poste”, ou seja, a aplicação da taxa de ocupação do solo pelos postes das prestadoras de energia elétrica. Isto implica que a consequência principal da iniciativa será criar tributos a mais no país, incrementando a já elevada ineficiência do sistema tributário brasileiro. E isso por meio do inevitável aumento de preços de um serviço essencial como energia elétrica.

Note-se, de qualquer forma, que já ocorreram diversas discussões entre o judiciário, ANEEL, Advocacia Geral da União e prefeituras sobre a “lei do poste” e o entendimento majoritário é de que a cobrança da taxa é não apenas ilegal, como inconstitucional. Naturalmente que não é da competência desta comissão discutir a constitucionalidade ou não da proposição. No entanto, é de interesse desta Comissão o fato que a aprovação de um projeto como este apresenta uma elevada probabilidade de multiplicar conflitos judiciais e, portanto, custos de transação na economia, sem uma razoável chance de sucesso.

Este tipo de medida, em particular, tende a ampliar o nível de tensão entre o governo federal e os entes subnacionais, enfraquecendo o pacto federativo, o que respinga inevitavelmente no cidadão comum.

Por fim, no que não colidir com a legislação federal, incluindo a Constituição, a rejeição deste projeto não implica que as concessionárias deixarão de observar as normas de postura. Nesse aspecto, o projeto nos parece redundante: escreve-se uma lei que define o respeito às outras leis !? Esta multiplicação de leis sem objetivos claros, por si só, aumenta a alienação do indivíduo quanto ao conjunto de regras que condicionam seu comportamento na sociedade. Isto é algo que desejamos a todo custo evitar.

Tendo em vista o exposto, **somos pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei nº 2.876, de 2011.**

Sala da Comissão, em 15 de abril de 2014.

Deputado ANTONIO BALHMANN
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, em reunião ordinária realizada hoje, rejeitou o Projeto de Lei nº 2.876/2011, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Antonio Balhmann. O Deputado Ronaldo Zulke apresentou voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Augusto Coutinho - Presidente, Aureo e Sebastião Bala Rocha - Vice-Presidentes, Antonio Balhmann, Devanir Ribeiro, Edson Pimenta, Jânio Natal, João Maia, Rebecca Garcia, Renato Molling, Ronaldo Zulke, Valdivino de Oliveira, Afonso Florence, Fernando Torres, Marco Tebaldi, Osmar Terra e Otavio Leite.

Sala da Comissão, em 21 de maio de 2014.

Deputado AUGUSTO COUTINHO
Presidente

VOTO EM SEPARADO **(Do Sr. Ronaldo Zulke)**

I - RELATÓRIO

1. Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei nº 2.876, de 2011 que procura garantir que as empresas detentoras de concessões e permissões sejam obrigadas a atender às normas e ao chamado poder de polícia dos Municípios, Estados e Distrito Federal.

2. Em linhas gerais, o Projeto em apreço busca inserir na Lei Geral das Concessões e Permissões, logo abaixo do art. 3º (“as concessões e permissões sujeitar-se-ão à fiscalização pelo poder concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários”), o que se segue: “A concessão e a permissão não

isenta a prestadora do atendimento às normas de postura e às leis municipais, estaduais ou do Distrito Federal fundadas no poder de polícia”.

3. A matéria é relatada pelo Senhor Deputado Antônio Balhmann, que aduz em linhas gerais em seu Relatório:

(...) exige uma significativa capacidade de coordenação de todo o sistema, procurando minimizar o custo (...)Esta elevada necessidade de coordenação do sistema elétrico requer uma significativa harmonização geográfica de suas regras de funcionamento. (...) Aduza-se que se cada região, estado ou município requerer um conjunto de regulações diferenciado, os ajustes a serem realizados em cada ponta do sistema necessariamente afetarão todo o resto. (...)este tipo de proposição acaba dando espaço para mais tentativas de validar as iniciativas de vários municípios em criarem a “lei do poste” (...).

4. E conclui o r. Relator:

(...) A rejeição deste projeto não implica que as concessionárias deixarão de observar as normas de postura. Nesse aspecto, o projeto nos parece redundante: escreve-se uma lei que define o respeito às outras leis !? Esta multiplicação de leis sem objetivos claros. (...).

5. Era o que havia de importante a relatar.

II – VOTO

6. Inicialmente ressaltamos a qualidade do parecer apresentado pelo Relator da matéria, bem como reconheço a sua vontade política e a sua preocupação social para com os interesses dos munícipes e das municipalidades. E aqui desde logo esclareço: os munícipes são os milhões de brasileiros e brasileiras que vivem, cotidianamente, nas Cidades, enfrentando todas as demandas e ônus que tal representa. As municipalidades são os interesses dos mais de 5 mil prefeituras de todo o País em assegurar qualidade de vida dessa população.

7. Todavia, algumas questões precisam ser trazidas à baila para demonstrar que, a rigor, a medida proposta precisa ser aprovada. É o que propõe este Voto em Separado.

8. Em primeiro lugar, porque o respeitável Relatório desconsidera que a Lei de Concessão dos Serviços de Telecomunicações (Lei nº 9.472, de 1997) prevê que “a concessão, permissão ou autorização de serviço de telecomunicações não isenta a prestadora do atendimento às normas de engenharia e às leis municipais, estaduais ou do Distrito Federal relativas à construção civil e à instalação de cabos e equipamentos em logradouros públicos.” (art. 74); enquanto que a Lei Geral de Concessões e Permissões (utilizada para as outras situações e concessionárias não prestadoras daquele serviço) não prevê tal medida.

9. Ou seja, há concessionárias e permissionárias que devem respeitar as leis urbanas e outras não. Isso reflete grave equívoco do ponto de vista de ordenação econômica, pois cria embaraço injustificado e desarrazoado para o exercício de atividade econômica entre os participantes do processo de concessão/permissão.

10. Em segundo lugar, não se imagina a existência de uma rede e equipamentos de infraestrutura das concessionárias de serviço público em toda uma Cidade sem que para a sua construção, guarda e manutenção haja permanente ação do Poder Público Municipal e Estadual.

11. Realmente, no exercício do poder de polícia, o Município realiza atividade de fiscalização examinando os recuos de testadas e sacadas de edificações, a colocação de placas e faixas de propaganda, o plantio e podas de árvores, o tráfego de veículos com gabarito elevado e a adequação de quaisquer eventos nos espaços comuns ante a influência dos acidentes geográficos existentes nos locais, dentre estes equipamentos e da rede das concessionárias, além de outras ações públicas. Por sua vez, os Estados são responsáveis pela segurança pública dos logradouros, vias, praças, locais de segurança, incluindo não só a atividade policial, mas de corpo de bombeiros em caso de acidentes decorrentes dos serviços prestados pelas concessionárias/permissionárias.

12. Ou seja, existe atividade estatal que beneficia as concessionárias, mas os Poderes Públicos Municipal e Estadual não são devidamente ressarcidos. E é bom lembrar que essas concessões e permissões **são ofertadas às empresas privadas, de enorme capital nacional e internacional (participante).**

13. Em terceiro lugar, se haverá criação de tributos ou não, tal decisão foge à competência da União e, por consequência, deste Congresso. Igualmente, as ações de ordenação do serviço continuarão submetendo-se às apreciações das Agências Reguladoras, que integram a Administração Pública da União, de modo a manter a integração dos sistemas.

14. Ou seja, o que almeja este Projeto é permitir a plenitude da Federação, do exercício do Município para efetivar a política urbana, a ordenação do solo, da paisagem e do meio ambiente urbano, afinal de contas é nas cidades que o cidadão brasileiro vive, mora e exerce a sua cidadania.

15. Assim, **o Projeto propõe que as concessões e permissões de serviços públicos licitados pela União se submetam ao poder de polícia dos entes municipais ou estaduais.**

Diante de todo o exposto, apresento este VOTO EM SEPARADO para aprovar o Projeto de Lei nº 2.876, de 2011.

Sala da Comissão, em 06 de maio de 2014.

RONALDO ZULKE
Deputado Federal – PT/RS

FIM DO DOCUMENTO
