

**PROJETO DE LEI DO SENADO N° , DE 2006**  
(De autoria do Senador Pedro Simon)

*Altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 e a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, para harmonizar a prestação de serviços públicos com objetivos do desenvolvimento urbano.*

**O CONGRESSO NACIONAL decreta:**

**Art. 1º** A Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º .....

§ 7º A implantação de rede de distribuição de água ou de energia elétrica em assentamento humano estabelecido em desacordo com esta Lei equipara-se, para todos os efeitos, ao parcelamento do solo. (NR)”

“Art. 16. ....

§ 3º A prestação dos serviços de distribuição de água e de energia elétrica somente poderá ser realizada após a aceitação das obras executadas. (NR)”

“Art. 37 - A. A prestação dos serviços de distribuição de água e de energia elétrica a loteamento ou desmembramento irregularmente executado dependerá de prévia autorização dos órgãos urbanísticos e ambientais.”

“Art. 51. Quem, de qualquer modo, concorra para a prática dos crimes previstos no artigo anterior desta Lei incide nas penas a estes cominadas, considerados em especial os atos praticados na qualidade de mandatário de loteador, diretor ou gerente de sociedade ou de dirigente de órgão ou empresa prestadora de serviço público. (NR)”

**Art. 2º** A Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 9º. ....

§ 5º As perdas comerciais decorrentes de ligações clandestinas às redes de infra-estrutura utilizadas na prestação do serviço, serão consideradas como custos gerenciáveis, de responsabilidade exclusiva da concessionária. (NR)”

**Art. 3º** A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º .....

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população, das redes de infra-estrutura 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;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados ao ordenamento territorial da cidade, tendo em vista os interesses e necessidades da população e as características locais;

VI – .....

h) a instalação de redes de infra-estrutura em desacordo com a ordem urbanística estabelecida pelo plano diretor.

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária, regulatória e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XIII – anuênciam do Poder Público municipal e consulta à população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente urbano, natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

.....(NR)”

“Art. 4º .....

IV – institutos regulatórios, tributários e financeiros:

a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;

b) contribuição de melhoria;

c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

d) regulação dos serviços públicos de transporte coletivo, distribuição de energia elétrica e de água e esgotamento sanitário.

.....(NR)”

**Art. 4º** A Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 14. ....

§ 4º Na regulamentação deste artigo, a ANEEL levará em conta, dentre outros fatores, a ordem urbanística, a proteção ambiental, a taxa de atendimento da concessionária ou permissionária, considerada no global e desagregada por Município e a capacidade técnica, econômica e financeira necessárias ao atendimento das metas de universalização.

§ 14. A delimitação das áreas a que se refere o inciso I será feita em colaboração com os órgãos estaduais e municipais de política urbana e ambiental. (NR)”

**Art. 5º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## **JUSTIFICAÇÃO**

O parcelamento irregular do solo urbano é responsável por inúmeros problemas vivenciados pelos moradores das principais cidades brasileiras: poluição de recursos hídricos, propagação de doenças respiratórias e infecto-contagiosas, congestionamentos de trânsito e aumento dos custos de urbanização, dentre outros.

Além de comprometerem o ordenamento territorial do Município, esses assentamentos provocam grave degradação ambiental, na medida em que contribuem para a erosão da terra e o assoreamento dos rios. Em muitos casos, caracterizam-se como áreas de risco, sujeitas a desmoronamentos e alagamentos, que têm por vítima principal a população de baixa renda.

A ocupação irregular do território é agravada pela desarticulação entre a prestação de serviços públicos e as políticas urbana e ambiental. É raro, por exemplo, encontrar um loteamento clandestino que não esteja abastecido com água e energia elétrica, o que, por sua vez, contribui para seu adensamento e cria um fato consumado de difícil reversão.

O presente projeto de lei visa eliminar essa incoerência nas políticas públicas, contribuindo para reduzir a ocupação irregular do solo urbano, mediante o controle do principal insumo logístico necessário para a consolidação de loteamentos clandestinos, que é o abastecimento de água e energia elétrica.

O desenvolvimento urbano é regido na esfera federal pelas Leis nº 6.766, de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e nº 10.257, de 2001, mais conhecida como “Estatuto da Cidade”, que estabelece as diretrizes e os instrumentos da política urbana.

Os loteamentos devem ser realizados segundo projetos aprovados pelas autoridades municipais, em áreas e segundo parâmetros previamente estabelecidos pelo plano diretor, que é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (art. 182, § 1º, da Constituição Federal).

A execução de loteamentos à margem desse processo é caracterizada como crime e sujeita o infrator a penas que vão de um a cinco anos. Admite-se, entretanto, a sua regularização pela Prefeitura, para “evitar lesão aos padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes” (art. 40 da Lei nº 6.766, de 1979).

Nas etapas iniciais de um assentamento irregular, o abastecimento de água e energia elétrica é feito por meio de ligações clandestinas, mais conhecidas como “gatos”. Muitas dessas ligações são realizadas por verdadeiros empresários, que furtam água e energia elétrica no “atacado”, para vendê-las no “varejo” aos demais moradores.

Posteriormente, muitas concessionárias oficializam essas ligações e passam a cobrar tarifas. Ainda assim, é grande a dificuldade em gerenciar o serviço, uma vez que, em muitos casos, os funcionários da concessionária são hostilizados pelos moradores.

Toda essa atuação das concessionárias de serviços públicos em assentamentos irregulares ocorre à revelia das políticas urbana e ambiental dos Estados e Municípios. Ocorre que a provisão de infra-estrutura tem efeito indutor sobre a ocupação do território, estimulando a ocupação das áreas atendidas. A extensão das redes de distribuição de água e

energia elétrica a um loteamento clandestino não apenas consolida a sua ocupação, mas fundamentalmente estimula novos loteamentos, na medida em que cria a expectativa de atendimento dos futuros empreendimentos. Além disso, uma vez oficializadas as ligações, o assentamento tende a se expandir, mediante a implantação de novas ligações clandestinas.

Paradoxalmente, é a própria regulação dos serviços públicos que induz as concessionárias a agirem em prejuízo da ordem urbanística e da proteção do meio ambiente. Muitas vezes, autoriza-se a compensação das chamadas “perdas comerciais”, decorrentes de ligações clandestinas, com o aumento generalizado das tarifas do serviço, pagas por toda a população. Dessa forma, retira-se da concessionária qualquer incentivo econômico para combater essa prática ilícita, uma vez que ela não arca com nenhum prejuízo.

Além disso, a expansão das redes de distribuição tem sido subsidiada pelas tarifas dos demais usuários, em nome da universalização dos serviços. A implantação de ligações oficiais em assentamentos clandestinos é cobrada, por exemplo, das concessionárias de energia elétrica, independentemente de qualquer consideração urbanística ou ambiental.

Embora a universalização seja um objetivo legítimo, ela não pode se sobrepujar aos valores constitucionais do adequado ordenamento territorial (art. 30, VIII) e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225).

A universalização dos serviços públicos há de ser empreendida em harmonia com a política urbana. Muitos assentamentos irregulares devem ser regularizados. Outros, no entanto, precisam ser desconstituídos, como os situados em áreas de risco ou de proteção ambiental. A opção por uma ou outra providência é de responsabilidade dos órgãos urbanísticos e ambientais, e não das concessionárias de serviços públicos. A Lei nº 6.766, de 1979, detalha o procedimento de regularização de assentamentos irregulares, a ser feito pela Prefeitura Municipal. É preciso que a provisão de serviços seja integrada a essa política, como uma etapa da regularização urbanística.

A presente proposição procura integrar a prestação de serviços públicos à política urbana e ambiental, mediante alteração das respectivas leis.

A Lei nº 6.766, de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, é alterada para estabelecer a regra geral segundo a qual a ligação do loteamento às redes de distribuição de água e energia elétrica deve ser feita após a aceitação das obras de responsabilidade do loteador. A implantação de rede de distribuição de água ou energia elétrica em assentamentos irregulares é submetida ao regime geral de parcelamento do solo: deverá ser autorizada pelos órgãos urbanísticos e ambientais, a quem incumbe decidir sobre a regularização. Explicita-se, ainda, a responsabilidade penal do dirigente de órgão ou empresa prestadora de serviço público que contribua para o parcelamento irregular do solo.

O Estatuto da Cidade é alterado, em suas diretrizes, para integrar a implantação de redes de infra-estrutura ao contexto do planejamento urbano, de modo a corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. Estabelece-se, ainda, a necessidade de anuência do Município para a implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente urbano. A regulação dos serviços de transporte coletivo, distribuição de energia elétrica e de água e esgotamento sanitário é incluída entre os instrumentos da política urbana, devendo ser adequada aos objetivos do desenvolvimento urbano.

A Lei nº 8.987, de 1995, que dispõe sobre as concessões de serviço público, é alterada, para impedir o repasse automático das perdas decorrentes de ligações clandestinas às tarifas, de modo a criar incentivos econômicos para que as concessionárias desenvolvam medidas de proteção às suas redes.

Por fim, altera-se a Lei nº 10.438, de 2002, que dispõe sobre a universalização do serviço público de energia elétrica, para determinar que a política de universalização leve em consideração a ordem urbanística e a proteção ambiental e que a delimitação das áreas de atendimento obrigatório pelas concessionárias seja feita em parceria com os Estados e Municípios.

A infra-estrutura urbana é um poderoso instrumento de ordenamento territorial. As medidas propostas permitirão harmonizar sua provisão com as políticas de desenvolvimento urbano e de proteção do meio ambiente, de modo a contribuir para a melhoria da qualidade de vida nas cidades brasileiras.

Pelas razões expostas, contamos com a colaboração dos ilustres colegas parlamentares para a aprovação do projeto ora apresentado.

Sala das Sessões,

**Senador Pedro Simon**

Legislação citada

**LEI Nº 6.766, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1979.**

Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.

Art. 2º - O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

§ 1º - Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

§ 2º - considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

§ 3º (VETADO) ([Incluído pela Lei nº 9.785, 29.1.99](#))

§ 4º Considera-se lote o terreno servido de infra-estrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe. ([Incluído pela Lei nº 9.785, 29.1.99](#))

§ 5º Consideram-se infra-estrutura básica os equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, e de energia elétrica pública e domiciliar e as vias de circulação pavimentadas ou não. ([Incluído pela Lei nº 9.785, 29.1.99](#))

§ 6º A infra-estrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) consistirá, no mínimo, de: ([Incluído pela Lei nº 9.785, 29.1.99](#))

I - vias de circulação; ([Incluído pela Lei nº 9.785, 29.1.99](#))

II - escoamento das águas pluviais; ([Incluído pela Lei nº 9.785, 29.1.99](#))

III - rede para o abastecimento de água potável; e ([Incluído pela Lei nº 9.785, 29.1.99](#))

IV - soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar. ([Incluído pela Lei nº 9.785, 29.1.99](#))

Art. 16. A lei municipal definirá os prazos para que um projeto de parcelamento apresentado seja aprovado ou rejeitado e para que as obras executadas sejam aceitas ou recusadas. ([Redação dada pela Lei nº 9.785, 29.1.99](#))

§ 1º Transcorridos os prazos sem a manifestação do Poder Público, o projeto será considerado rejeitado ou as obras recusadas, assegurada a indenização por eventuais danos derivados da omissão. ([Incluído pela Lei nº 9.785, 29.1.99](#))

§ 2º Nos Municípios cuja legislação for omissa, os prezes serão de noventa dias para a aprovação ou rejeição e de sessenta dias para a aceitação ou recusa fundamentada das obras de urbanização." ([Incluído pela Lei nº 9.785, 29.1.99](#))

Art. 37 - É vedado vender ou prometer vender parcela de loteamento ou desmembramento não registrado.

Art. 51 - Quem, de qualquer modo, concorda para a prática dos crimes previstos no artigo anterior desta Lei incide nas penas a estes combinadas, considerados em especial os atos praticados na qualidade de mandatário de loteador, diretor ou gerente de sociedade.

Parágrafo único. (VETADO) ([Incluído pela Lei nº 9.785, 29.1.99](#))

**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.

Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.

§ 1º A tarifa não será subordinada à legislação específica anterior e somente nos casos expressamente previstos em lei, sua cobrança poderá ser condicionada à existência de serviço público alternativo e gratuito para o usuário. ([Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998](#))

§ 2º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.

§ 3º Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso.

§ 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.

**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.

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:

IV – 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;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

- a) plano diretor;
  - b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
  - c) zoneamento ambiental;
  - d) plano plurianual;
  - e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
  - f) gestão orçamentária participativa;
  - g) planos, programas e projetos setoriais;
  - h) planos de desenvolvimento econômico e social;
- IV – institutos tributários e financeiros:
- a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;
  - b) contribuição de melhoria;
  - c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

#### **LEI N° 10.438, DE 26 DE ABRIL DE 2002.**

Dispõe sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial, recomposição tarifária extraordinária, cria o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), dispõe sobre a universalização do serviço público de energia elétrica, dá nova redação às Leis nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, nº 9.648, de 27 de maio de 1998, nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 5.655, de 20 de maio de 1971, nº 5.899, de 5 de julho de 1973, nº 9.991, de 24 de julho de 2000, e dá outras providências.

Art. 14. No estabelecimento das metas de universalização do uso da energia elétrica, a Aneel fixará, para cada concessionária e permissionária de serviço público de distribuição de energia elétrica:

§ 4º Na regulamentação deste artigo, a ANEEL levará em conta, dentre outros fatores, a taxa de atendimento da concessionária ou permissionária, considerada no global e desagregada por Município e a capacidade técnica, econômica e financeira necessárias ao atendimento das metas de universalização. ([Redação dada pela Lei nº 10.848, de 2004](#))