

PARECER N° , DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o PLS nº 70, de 2006, que *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 dos serviços públicos com objetivos do desenvolvimento urbano.*

RELATOR: Senador **WALTER PINHEIRO**

I – RELATÓRIO

De autoria do Senador Pedro Simon, a proposição em pauta modifica quatro leis com vistas a harmonizar a prestação dos serviços públicos com a política local de desenvolvimento urbano.

O escopo do projeto é a implantação da infraestrutura de serviços públicos. Procura-se impedir que concessionárias desses serviços beneficiem loteamentos clandestinos e irregulares, em contradição com os planos diretores municipais e à revelia das autoridades urbanísticas e ambientais.

Em síntese, as alterações propostas incidem:

1) na Lei nº 6.766, de 1979, que rege o parcelamento do solo urbano, para equiparar a implantação de redes de distribuição de água ou energia elétrica ao parcelamento do solo; vedar a prestação de serviços públicos em novos loteamentos antes da aceitação das obras de responsabilidade do loteador; exigir que a prestação de serviços públicos a loteamentos clandestinos seja precedida de autorização dos órgãos urbanísticos e ambientais; e responsabilizar penalmente os dirigentes de



SF/13439.57655-61

concessionárias nos casos de prestação de serviços em áreas irregularmente parceladas;

2) na Lei nº 8.987, de 1995, que regula a concessão de serviços públicos, para vedar o repasse aos consumidores, pelas concessionárias, das perdas comerciais decorrentes de ligações clandestinas às redes de infraestrutura;

3) na Lei nº 10.257, de 2001, denominada Estatuto da Cidade, para incluir a distribuição espacial das redes de infraestrutura entre os instrumentos de planejamento urbano e compatibilizar a regulação dos serviços de infraestrutura com os objetivos do desenvolvimento urbano;

4) na Lei nº 10.438, de 2002, que trata da universalização dos serviços de energia elétrica, para incluir a ordem urbanística e a proteção ambiental entre os fatores a serem considerados pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) em sua atividade regulamentadora, bem como para determinar que a delimitação das áreas beneficiárias da universalização se faça em colaboração com os órgãos estaduais e municipais responsáveis pela política urbana e ambiental.

Em sua justificação, o autor aponta a ocupação irregular do solo como responsável por diversos problemas urbanos, tais como a poluição de recursos hídricos, a propagação de doenças, os congestionamentos de trânsito, desmoronamentos, alagamentos, entre outros. Em seu entendimento, a desarticulação entre a prestação de serviços públicos e a política urbana e ambiental agrava o problema, na medida em que sua provisão contribui para o adensamento dos loteamentos ilegais e cria um fato consumado de difícil reversão. Fomenta-se, ademais, a expectativa de atendimento de futuros empreendimentos, o que estimula sua proliferação.

Ainda segundo o autor, na origem do problema estão as ligações clandestinas às redes de água e energia, que não são adequadamente combatidas pelas concessionárias. Para ele, a própria regulação dos serviços induz as prestadoras a agirem dessa maneira, uma vez que se permite a compensação das “perdas comerciais” decorrentes de ligações clandestinas, mediante aumento das tarifas pagas por todos os usuários.



A seu turno, as políticas de universalização, ao determinar a implantação gratuita de redes de infraestrutura nesses assentamentos, estariam indiretamente subsidiando a sua expansão, independentemente de considerações urbanísticas e ambientais.

O projeto foi distribuído às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania; Meio Ambiente, Fiscalização e Controle; e Serviços de Infraestrutura, cabendo à última a decisão terminativa. Não tendo havido deliberação sobre o projeto, o PLS nº 70, de 2006, resultou arquivado ao final da 53^a Legislatura, tendo sido desarquivado por força da aprovação do Requerimento nº 323, de 2011, também de iniciativa do Senador Pedro Simon.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão manifestar-se sobre a proposição.

A matéria insere-se nas competências da União para “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano” (art. 21, XX, da Constituição Federal) assim como para legislar privativamente sobre energia (art. 22, IV) e concorrentemente sobre direito urbanístico e responsabilidade por dano ao meio ambiente (art. 24, I e VIII). De outra parte, mostram-se preenchidos os requisitos de iniciativa inscritos no art. 61. Encontram-se igualmente atendidos os preceitos de juridicidade e regimentalidade.

A proposição pretende alegadamente aperfeiçoar diversas leis setoriais, com vistas a explicitar a necessária colaboração que deve ocorrer entre os órgãos e empresas responsáveis pela implantação das redes de infraestrutura e as autoridades municipais e estaduais responsáveis pelo ordenamento urbanístico e pelo licenciamento ambiental. Tal finalidade encontra suporte na própria Constituição Federal, que, no art. 182, § 1º, subordina a expansão urbana ao plano diretor e, no art. 225, impõe a todos o dever de defender e preservar o meio ambiente.





SF/13439.57655-61

A técnica legislativa é adequada, tendo sido observadas as diretrizes estabelecidas pela Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Complementarmente, a lei proposta guarda consonância com o princípio da razoabilidade, ao evitar que a rigidez de seu conteúdo conflite com a realidade social em determinadas circunstâncias. De fato, como afirma o autor do projeto,

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.

Nesse sentido, qual seja o de manter as diretrizes da política de desenvolvimento urbano no âmbito dos órgãos urbanísticos e ambientais, a proposição impede que as concessionárias de serviço público possam indiretamente usurpar essa prerrogativa quando se omitem em relação a ligações clandestinas ou quando executam serviços em áreas irregulares à revelia dos mencionados órgãos de planejamento e gestão.

Para tanto, o projeto determina que “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”. Cumpre aqui, entretanto, alterar a redação deste comando para abrigar também os casos em que se recomende a regularização de ocupações por razões de natureza social, como é o caso das favelas. Trata-se de harmonizar os preceitos da lei proposta com o disposto na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que, entre outras providências, “dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas”.

De outra parte, em face da edição da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que “estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico”, importa incorporar a essa norma comando no sentido de que, nas áreas urbanas, o atendimento aos princípios fixados na Lei do Saneamento



SF/13439.57655-61

venha a observar as diretrizes da política municipal de desenvolvimento urbano, adaptando-se consequentemente a ementa da proposição.

Ademais, um dos dispositivos do projeto pode ter sua redação aperfeiçoada, em proveito da clareza.

O parágrafo acrescido ao art. 2º da Lei nº 6.766, de 1979, equipara a implantação de rede de distribuição de água ou de energia elétrica ao parcelamento do solo. Seu objetivo, conforme informa a justificação, é submeter essa atividade ao regime geral da Lei, evitando que as concessionárias atendam assentamentos irregulares à revelia das autoridades locais. Parece-nos que a mesma idéia pode ser mais bem expressa por uma redação mais direta, que explice a necessidade de que o parcelamento do solo seja precedido da implantação de infraestrutura básica.

Por fim, pelo aspecto meramente formal, deve-se modificar ainda a redação proposta para o inciso IV do art. 4º da Lei nº 10.257, de 2001, de molde a evitar-se a reprodução de dispositivos não alterados.

As alterações mencionadas são objeto das emendas adiante formuladas.

III – VOTO

Ante o exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 70, de 2006, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se à ementa do PLS nº 70, de 2006, a seguinte redação:

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, a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, e a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para harmonizar a

prestação de serviços públicos com objetivos do desenvolvimento urbano.

EMENDA N° – CCJ

Dê-se ao art. 2º da Lei nº 6.766, de 1979, nos termos do art. 1º do PLS nº 70, de 2006, a seguinte redação:

“**Art. 2º** O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, precedido da implantação de infraestrutura básica, observadas as disposições desta Lei e das legislações estaduais e municipais pertinentes.

.....
§ 7º A infraestrutura básica será implantada nos termos do projeto de parcelamento aprovado.” (NR)

EMENDA N° – CCJ

Dê-se ao art. 37-A da Lei nº 6.766, de 1979, nos termos do art. 1º do PLS nº 70, de 2006, a seguinte redação:

“**Art. 37-A** A prestação dos serviços de distribuição de água e de energia elétrica a loteamento, desmembramento ou assentamento irregular dependerá de prévia autorização dos órgãos urbanísticos e ambientais.” (NR)

EMENDA N° – CCJ

Dê-se ao inciso IV do art. 4º da Lei nº 10.257, de 2001, nos termos do art. 3º do PLS nº 70, de 2006, a seguinte redação:

“**Art. 4º**

.....
IV – institutos regulatórios, tributários e financeiros:
.....



SF/13439.57655-61

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

.....” (NR)

EMENDA N° – CCJ

Acrescente-se ao PLS nº 70, de 2006, o seguinte artigo, renumerando-se como art. 6º o atual art. 5º:

“Art. 5º O art. 2º da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

‘Art. 2º

.....

Parágrafo único. Nas áreas urbanas, o atendimento aos princípios fixados neste artigo observará as diretrizes das respectivas políticas municipais de desenvolvimento urbano.’ ” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator