

PARECER Nº , 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 53ª 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.



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

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 explicita 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 Nº – 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 Nº – 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 Nº – 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:
.....

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

.....” (NR)

EMENDA Nº – 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



SF/13439.57655-61