



**PARECER Nº 03, DE 2019 - CCJ**

**Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o PROJETO DE LEI nº 224, de 2015, que dispõe sobre a obrigatoriedade da Companhia Energética de Brasília (CEB) e a Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB) a regularizar as instalações de água, esgoto e eletricidade de todos os lotes não regulares localizados no Distrito Federal.**

**AUTORIA: Deputado ROBÉRIO NEGREIROS**

**RELATOR: Deputado PROFESSOR REGINALDO VERAS**

## **I – RELATÓRIO**

Submete-se à apreciação desta Comissão de Constituição e Justiça o Projeto de Lei em epígrafe, que pretende determinar a obrigatoriedade de atendimento regular de água, esgoto e eletricidade em todo o Distrito Federal, incluindo as áreas ou lotes que se encontram pendentes de regularização fundiária, desde que adquiridos até 31 de dezembro de 2006, mediante apresentação de documentos comprobatórios de aquisição e propriedade ou posse.

A proposição estabelece que a aquisição do equipamento de individualização do atendimento é de responsabilidade do morador e que a sua instalação e dos demais componentes necessários ao funcionamento do sistema são de responsabilidade das respectivas companhias concessionárias. No caso, CEB e CAESB.

Segue a cláusula de vigência.

Na *Justificação* da proposição, o autor esclarece que o atendimento à população por meio dos serviços públicos é direito do cidadão, afeto à valorização do

PL Nº 224, 2015  
FOLHA Nº 17 RUBRICA



ser humano. As crises de abastecimento ocorridas nos últimos tempos têm causado uma situação crítica e, em consequência, afetado de forma significativa a situação financeira das empresas responsáveis pela prestação desses serviços.

De acordo com o autor, é proposta a aprovação da medida oferecida por este Projeto de Lei como meio de minimizar essas questões. No caso, o Poder Público, além de se fazer presente junto à população até hoje desatendida, teria mais uma fonte de recursos para atenuar a situação financeira das empresas envolvidas.

O Projeto de Lei recebeu parecer favorável da Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo – CDESCTMAT. Nesta CCJ, foi apresentado um substitutivo pelo Deputado Cláudio Abrantes, visando adequar o texto a uma nova situação fática: uma lei de autoria do próprio Deputado Claudio Abrantes foi publicada em dezembro de 2016 e *dispõe sobre a permissão para fornecimento de energia elétrica a núcleos habitacionais em processo de regularização localizados em áreas de regularização de interesse social do Distrito Federal.*

Assim, o substitutivo visa a retirar do texto do PL todas as referências ao fornecimento de energia elétrica, deixando apenas a regularização do fornecimento de água.

É o relatório.

## II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 63, I, do Regimento Interno desta Casa, cumpre a esta Comissão de Constituição e Justiça analisar a proposição, quanto à admissibilidade, considerados os *aspectos constitucional, legal, redacional, regimental e de técnica legislativa.*

Apesar de compreendermos as preocupações do autor da medida prevista nesta proposição, de aumentar a receita das companhias de saneamento e de energia elétrica e, por outro lado, atender à demanda das populações residentes em áreas



irregulares, consideramos o PL inadequado, posto que seus objetivos esbarram em aspectos constitucionais que não podem ser negligenciados.

Segundo o artigo 182 da Constituição Federal, o fornecimento de serviços públicos, inclusive água, esgoto e energia elétrica, deve se sujeitar à política de desenvolvimento urbano, a fim de garantir o bem-estar de seus habitantes.

Ao longo de toda a história do Distrito Federal, incontáveis áreas foram sendo ocupadas irregular e clandestinamente, sem qualquer outorga do Poder Público. O PL em análise visa a obrigar o Poder Público, ou seja, o Governo do Distrito Federal, a regularizar os serviços de saneamento, fornecimento de água e de energia elétrica a todos os "lotes que ainda se encontram pendentes de regularização fundiária".

Temos, pois, dois problemas. Primeiramente, não pode esta Casa tentar, por meio de lei, obrigar outro Poder a fazer o que quer que seja, sobretudo aquilo que já é obrigação administrativa a ele inerente. O fornecimento de serviços públicos é atribuição do Poder Executivo, observados determinados parâmetros legais e técnicos.

A Administração Pública, em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

Assim, a "obrigação" objeto da propositura em questão não cabe em iniciativa do Poder Legislativo, em obediência ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, insculpido no art. 2º da Constituição Federal e no art. 53 da Carta Política local, que assim determina:

*Art. 53. São Poderes do Distrito Federal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo.*

*§ 1º É vedada a delegação de atribuições entre os Poderes.*

DL nº 224 / 2015  
FOLHA nº 19 RUBRICA 106



Ainda quanto aos aspectos constitucionais, destacamos que há diversas decisões do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) e também do Supremo Tribunal Federal (STF), quanto a pedidos de fornecimento de água e/ou energia elétrica em lotes irregulares. Para exemplificar, transcrevemos parte de uma decisão da Ministra Carmen Lúcia, do STF, no Recurso Extraordinário com Agravo, nº 765.269 – DF. O recurso refere-se à Ação de Obrigação de Fazer, em que se pleiteia a condenação da CEB para que promova o fornecimento de energia elétrica na residência de um cidadão, sob o argumento de que *1) na localidade encontra-se estabelecida uma verdadeira cidade sem oposição do Poder Público; 2) o fato de o local ter ou não regularização fundiária não pode obstar o fornecimento de energia elétrica, posto tratar-se de serviço essencial à própria existência humana.*

Eis o julgado:

*ARE 765269 / DF*

*INDEFERIDOS NA ORIGEM. SENTENÇA MANTIDA. 1. Negativa de fornecimento do serviço de energia elétrica ocorreu devido à parte recorrente não exibir a documentação necessária para demonstrar a ocupação regular do lote, cuja exigência decorre de norma contida no artigo 6º do Decreto distrital n. 32.898/2011, o qual cria o Comitê de Combate ao Uso Irregular do Solo e dá outras providências. Esse o entendimento no âmbito deste colegiado, a exemplo da ACJ 2011.01.1.229181-7, Rel. Juiz Hector Valverde Santana.*

*2. Verificado que a conduta da recorrida se pautou no princípio da legalidade, não há falar em ato ilícito, estando correta a sentença de indeferimento dos pedidos. Com efeito, sobre o fornecimento de serviço essencial em área ocupada irregularmente, já decidiu o Tribunal de Justiça pela legitimidade da recusa. Precedente: APC 2010.01.1.039119-8, Rel. Desembargadora Vera Andrighi, 6ª Turma Cível. Extrai-se do aresto: Quanto ao princípio da dignidade da pessoa humana, nenhum direito pode anular os outros. Assim, o direito à dignidade não ampara pretensão de ocupantes irregulares de área pública a usufruírem de serviço público de fornecimento de água, alguns mediante ligação clandestina.*

Vê-se, portanto, que a proposição não encontra o devido amparo em nossa Lei Maior ou na jurisprudência.

PL nº 224, 2015  
FOLHA nº 20 RUBRICA 15



Voltando às atribuições do Poder Executivo, se a ele cabe organizar e fornecer serviços públicos, direta ou indiretamente, também é de sua competência definir as políticas de desenvolvimento urbano, observados os parâmetros estabelecidos em normas federais. Assim, temos o Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT, Lei Complementar nº 803, de 2009, de autoria do Poder Executivo, que orienta todas as ações nessa área.

O PDOT estabeleceu como prioritárias as estratégias de regularização fundiária e definiu as áreas habitacionais de regularização, pois um de seus objetivos é justamente promover a regularização fundiária das terras urbanas e rurais, públicas e privadas, integrando-as à cidade legal. Essas áreas foram divididas em Áreas de Regularização de Interesse Social (ARIS), ocupadas por população de baixa renda, e Áreas de Regularização de Interesse Específico (ARINE), para as demais faixas de renda da população.

O Plano estabelece, ainda, em seu art. 23, que deverão ser promovidos a compatibilização, a integração e, quando couber, o compartilhamento entre a iluminação pública, a arborização e as redes de água, de esgotamento sanitário, de drenagem pluvial, de energia e de comunicação de dados nas fases de planejamento, projeto, implantação, operação e manutenção dos sistemas. Destacando que as concessionárias de serviços públicos deverão consultar o órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal para o traçado de novas redes.

Outra dificuldade que identificamos no PL foi a abrangência do fornecimento de água e energia elétrica a “lotes pendentes de regularização fundiária”, pois que assim seriam atendidas as áreas que se encontram em processo de regularização e aquelas que não constam desse rol, o que contraria disposição contida no art. 6º do Decreto nº 32.898/2011, que cria o Comitê de Combate ao Uso Irregular do Solo, segundo o qual o Governo do Distrito Federal está impedido de instalar rede de energia elétrica em área de parcelamento irregular do solo. Tal medida visa a inibir a ocupação de novas áreas.

PL nº 224 / 2015  
FOLHA nº 21 RUBRICA 135



Quanto ao Substitutivo apresentado nesta CCJ, entendemos que, apesar de limitar a regularização de todas as instalações de água e esgoto *a lotes regularizáveis e de baixa renda*, permanece a questão de invasão de competência.

A medida em análise parece-nos, portanto, inadmissível, seja em sua forma original, seja na forma do substitutivo.

Ressalte-se, ainda, que para além do aspecto da constitucionalidade, aprovar o PL em pauta, do ponto de vista da técnica legislativa, significaria aprovar lei inócua. Projetos como o que ora se examina não representam ato materialmente legislativo, pois carecem do requisito de coercitividade. O texto, caso se torne lei, visaria a obrigar o Poder Executivo a regularizar o fornecimento de água nas áreas citadas, mas não prevê qualquer sanção, qualquer consequência para o caso de sua inobservância. Seria, portanto, lei imperfeita.

Sobre o assunto, o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Néri da Silveira, assim se pronuncia:

*Disposição legal que não é obrigatória, constituindo-se em lei apenas no sentido formal, torna-se ineficaz. (...) A lei, para ser materialmente lei, deve ser obrigatória; não basta a simples forma legislativa.*

Por todo o exposto, **votamos pela inadmissibilidade do Projeto de Lei nº 224, de 2015 bem como do substitutivo apresentado nesta Comissão.**

Sala das Comissões, em

**DEP. REGINALDO SARDINHA**  
Presidente

  
**DEP. PROF. REGINALDO VERAS**  
Relator

PL Nº 224 / 2015  
FOLHA Nº 22 RUBRICA 15