



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS - GAB. 19



**PARECER Nº \_\_\_\_\_, DE 2021**

**Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS sobre o Projeto de Lei nº 1.044, de 2020, que adota medidas, no âmbito do Distrito Federal, para proteger a população e garantir o acesso aos serviços essenciais, no período de duração da pandemia do COVID-19.**

**AUTOR: Deputado Delmasso**

**RELATOR: Deputado Robério Negreiros**

## **I – RELATÓRIO**

Chega a esta Comissão, para análise, o Projeto de Lei nº 1.044, de 2020, apresentado pelo Deputado Delmasso.

O PL visa proibir as concessionárias de serviços públicos, responsáveis pelo fornecimento de água, de energia elétrica e de gás, bem como os responsáveis pelo tratamento de esgoto, de suspender o fornecimento desses serviços essenciais, por inadimplemento, enquanto durarem as medidas de prevenção de contágio pela Covid-19, que impliquem restrição de circulação de pessoas, determinadas pelo Governo do Distrito Federal, conforme disposto no art. 1º.

O §1º do art. 1º estabelece que, após o fim das medidas de prevenção de contágio pela Covid-19, antes de proceder à interrupção do serviço em razão de inadimplência anterior a março de 2020, as concessionárias de serviço público deverão possibilitar o parcelamento do débito pelo consumidor.

O §2º do referido artigo institui que o débito consolidado durante o período das medidas restritivas de prevenção à expansão da Covid-19 não poderá ensejar a interrupção do serviço, devendo esse débito ser cobrado por meios menos gravosas.

Segue a cláusula de vigência na data da publicação da Lei, a qual deve vigorar enquanto persistirem as medidas de prevenção da Covid-19 que impliquem restrição de circulação de pessoas, determinadas pelo GDF.

Na justificção, o autor argumenta que o objetivo da proposição é coibir o corte no fornecimento de serviços essenciais às pessoas que, diante da crise sanitária provocada pela Covid-19, tenham que ficar em casa, impedidas de trabalhar.

O autor registra que não se trata de isenção ou gratuidade, mas de assegurar a continuidade de prestação de serviços essenciais, mesmo que, em decorrência de medidas restritivas, o cidadão apresente dificuldade financeira para pagar as contas. Acrescenta que, por se tratar de situação de calamidade pública, o fornecimento de água, energia elétrica e gás não pode ser interrompido, pois devem ser garantidos o bem-estar e a segurança da população, mesmo em caso de inadimplência. Assim, conforme o autor, a população de baixa renda não será prejudicada pelo isolamento social.

Por último, o autor, destaca que, após o retorno à normalidade, os débitos devem ser apurados, e o seu parcelamento deve ser assegurado, como medida de justiça social.

O Projeto foi lido em 24 de março de 2020 e encaminhado a esta Comissão de Assuntos Sociais – CAS para análise de mérito e à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF e à Comissão de Constituição e Justiça – CCJ para análise de admissibilidade.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

## II – VOTO DO RELATOR

Conforme disposto no art. 65, I, *m*, do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, cabe à Comissão de Assuntos Sociais emitir parecer sobre o mérito das proposições que tratam de serviços públicos em geral. É o caso do Projeto de Lei em comento, que proíbe a suspensão do fornecimento de serviços públicos considerados essenciais durante a pandemia de Covid-19.

A pandemia de Covid-19 impôs uma série de medidas para o seu enfrentamento, entre as quais se destacam as restrições à circulação de pessoas, por meio do fechamento de comércio e serviços, para conter a transmissão do vírus e reduzir o número de infectados. Essas medidas acarretaram não só aumento do desemprego, particularmente das pessoas que vivem no mercado informal, mas também de trabalhadores que foram demitidos em função da perda de ganhos em pequenas e médias empresas. Como consequência, ocorreu crescimento da pobreza e da desigualdade social.

Diante da crise social que se somou à crise sanitária, em diversos países foram adotadas iniciativas para garantir condições para que os trabalhadores conseguissem permanecer em casa, como forma de reduzir a transmissão do vírus. No Brasil, a crise econômica agravada pela pandemia impõe ao Estado a adoção de políticas públicas a fim de garantir condições de sobrevivência às populações de baixa renda, entre as quais se destaca o pagamento de auxílios financeiros.

Com o empobrecimento da população, muitas famílias ficaram sem renda suficiente para pagar pelo fornecimento de serviços básicos, como água, luz, esgoto, gás e mesmo pela Internet, que, em tempos de pandemia e de isolamento social, se tornou essencial para realização de trabalho remoto e acompanhamento de aulas virtuais. É nesse contexto que se insere o Projeto em comento, que pretende proibir o corte da prestação de serviços essenciais, como água, esgoto, energia elétrica e gás, por parte das concessionárias de serviços públicos, enquanto perdurarem, devido ao contágio pelo coronavírus, medidas de prevenção que impliquem restrição de circulação de pessoas. O PL objetiva, também, assegurar, que, após o fim das referidas medidas, as concessionárias possibilitem o parcelamento do débito pelo consumidor, antes da interrupção dos serviços por inadimplência, bem como instituir que o débito seja cobrado por meios menos gravosas.

Ocorre que, por intermédio de pesquisa no sistema Legis, identificamos duas leis distritais sobre o tema. É o que analisaremos a seguir.

Em primeiro lugar, identificamos a Lei distrital nº 6.603, de 28 de maio de 2020, originária de Projeto apresentado em março de 2020, que *proíbe o corte de fornecimento dos serviços públicos de energia elétrica, telefonia e água e esgoto prestados aos consumidores do Distrito Federal durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional*. A Lei foi declarada inconstitucional: ADI nº 0715516-52.2020.8.07.0000 – TJDF, Diário de Justiça, de 11/2/2021. A Ementa da ADI, traz, entre outras, as seguintes conclusões:

*3.1. Verifica-se vício de inconstitucionalidade formal no que tange ao **mandamento normativo direcionado às concessionárias de energia elétrica e telefonia, pois se cuida de competência privativa da União para legislar sobre energia e telecomunicações** (art. 22, IV, da CF e art. 14 da LODF).*

*3.2. Por outro lado, o mesmo vício formal não se faz presente no comando normativo*

*direcionado à concessionária prestadora do serviço de água e esgoto, uma vez que se cuida de serviço público de interesse local e de competência legislativa do Distrito Federal, conforme o art. 32, § 1º, da CF e art. 14 da LODF.*

**4. A lei impugnada apresenta violação material à LODF quando gera interferência indevida na gestão dos contratos administrativos que consistem em delegação de prestação do serviço público entre o poder concedente e concessionário. Precedentes do Supremo Tribunal Federal.**

**4.1. Afronta a reserva da administração lei de iniciativa parlamentar que afeta o equilíbrio financeiro de contrato administrativo cujo poder concedente é o Executivo.** Corrobora-se tal afronta pela ausência de dotação orçamentária prévia a fim de se equilibrar a despesa criada.

**4.2. Há interferência no sistema remuneratório do serviço público, ainda que indiretamente, ao reduzir o recebimento do preço público e impor a equalização do custo,** mormente quando a lei objeto do controle beneficia todo usuário inadimplente, de maneira indiferente às necessidades de subsistência casuísticas.

**5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade, formal e material, da Lei Distrital nº 6.603/2020 in totum, com efeitos ex tunc.** (grifo nosso)

Em segundo lugar, encontra-se em vigor a Lei distrital nº 6.551, de 22 de abril de 2020, que assegura, nas relações de consumo relativas aos serviços públicos essenciais remunerados que especifica, o direito a não interrupção, na vigência de estado de calamidade pública. Por guardar semelhança com o Projeto sob análise, é preciso conhecer os dispositivos dessa Lei.

A referida Lei estabelece o seguinte:

**Art. 1º** Esta Lei cria, para o Distrito Federal, normas específicas sobre direito do consumidor **usuário dos serviços públicos essenciais de água, luz, internet e gás canalizado**, na vigência de situações de calamidade pública.

**Art. 2º** É direito do consumidor financeiramente hipossuficiente a adoção pelos órgãos e entidades competentes de medidas que assegurem a **continuidade dos serviços públicos essenciais, independentemente de adimplemento das respectivas tarifas ou preços públicos, enquanto perdurar estado de calamidade formalmente decretado.**

**Art. 3º** Fica vedada, na vigência do estado de calamidade, a interrupção dos **serviços essenciais** de que trata esta Lei, em face de inadimplência do consumidor financeiramente hipossuficiente.

**§ 1º** Considera-se consumidor hipossuficiente toda pessoa física:

I – beneficiária de programas de assistência social de renda mínima do governo federal ou distrital que não esteja isenta, por outra norma ou ato, do pagamento de tarifas;

II – cuja renda familiar não ultrapasse 3 salários mínimos e cujo somatório mensal das tarifas dos serviços seja inferior a 1/3 do salário mínimo vigente;

III – cuja saúde dependa de aparelhos elétricos e eletrônicos, assim como do uso de água e acesso à internet;

IV – cuja renda familiar seja inferior a 3 salários mínimos e tenha sofrido redução superior a 25% por conta de medidas legislativas que autorizem redução salarial do trabalhador.

**§ 2º** Os serviços de internet só são considerados essenciais, para os fins desta Lei, se forem necessários à saúde ou à educação do consumidor.

..... (grifo nosso)

A Lei distrital nº 6.551/2020 estabelece como direito do consumidor que os serviços essenciais não sejam interrompidos, na vigência de estado de calamidade pública, independentemente de adimplemento das tarifas ou preços públicos.

Preliminarmente, concluímos que a Lei e o Projeto em tela tratam do mesmo tema: assegurar aos consumidores o acesso a serviços essenciais em situações especiais. Entretanto, verificamos algumas diferenças, das quais trataremos a seguir.

Em primeiro lugar, a Lei estabelece o direito do consumidor aos serviços essenciais em

**situação de calamidade pública**, enquanto a Proposição institui esse direito na vigência de **medidas de prevenção de contágio pela Covid-19 que impliquem restrição de circulação de pessoas**. A Lei é mais geral e busca assegurar o direito nas diversas situações que possam justificar a decretação do estado de calamidade pública, enquanto o Projeto é temporário, ou seja, deve vigorar apenas na vigência de medidas de enfrentamento da pandemia de Covid-19, que imponham isolamento social. Pode-se concluir que a Lei contempla o período da pandemia; porém, deve-se observar que a decretação do estado de calamidade pública, particularmente no Distrito Federal, não abarcou todo o período da pandemia até aqui. A pandemia chegou ao DF em março de 2020, e a calamidade pública foi estabelecida pelo Decreto nº 40.924, de 26 de junho de 2020, que **declara estado de calamidade pública no âmbito do Distrito Federal, em decorrência da pandemia causada pelo novo coronavírus SARS-CoV-2 (Classificação e Codificação Brasileira de Desastres - COBRADE 1.5.1.1.0 - Doenças Infecciosas Virais)**. O art. 2º estabelece que o *Decreto vigorará enquanto perdurar os efeitos da pandemia do novo coronavírus SARS-CoV-2 no Brasil*.

Em 2021, foi editado o Decreto nº 41.882, de 08 de março de 2021, que **declara estado de calamidade pública, no âmbito da saúde pública do Distrito Federal, em decorrência da pandemia causada pelo Novo Coronavírus SARS-CoV-2 (Classificação e Codificação Brasileira de Desastres - COBRADE 1.5.1.1.0 - Doenças Infecciosas Virais)**. Da mesma forma, o art. 2º estabelece a vigência enquanto perdurar os efeitos da pandemia do SARS-CoV-2 no Brasil. A partir desse novo Decreto, depreende-se que houve um hiato entre o primeiro e esse, apesar da vigência estar prevista para todo o período da pandemia.

Por outro lado, antes mesmo da chegada do novo coronavírus ao DF, o Governo do Distrito Federal editou o Decreto nº 40.475, de 28 de fevereiro de 2020, que **declara situação de emergência no âmbito da saúde pública no Distrito Federal, em razão do risco de pandemia do novo coronavírus**.

Antes de entrarmos nas considerações sobre a decretação dessas situações no Distrito Federal, é importante esclarecer as diferenças entre esses dois institutos. De acordo com o Decreto federal nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres, conforme o seguinte:

*Art. 1º Este Decreto dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - Sinpdec e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - Conpdec, sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres, e sobre os critérios e as condições para declaração e reconhecimento da situação de emergência ou do estado de calamidade pública.*

#### *CAPÍTULO I*

##### *DAS DEFINIÇÕES*

*Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:*

*I - ações de mitigação - medidas destinadas a reduzir, limitar ou evitar o risco de desastre;*

*II - ações de preparação - medidas destinadas a otimizar as ações de resposta e minimizar os danos e as perdas decorrentes do desastre;*

*III - ações de prevenção - medidas prioritárias destinadas a evitar a conversão de risco em desastre ou a instalação de vulnerabilidades;*

*IV - ações de recuperação - medidas desenvolvidas após a ocorrência do desastre destinadas a restabelecer a normalidade social que abrangem a reconstrução de infraestrutura danificada ou destruída e a recuperação do meio ambiente e da economia;*

*V - ações de resposta - medidas de caráter emergencial, executadas durante ou após a ocorrência do desastre, destinadas a socorrer e assistir a população atingida e restabelecer os serviços essenciais;*

*VI - ações de restabelecimento - medidas de caráter emergencial destinadas a restabelecer as condições de segurança e habitabilidade e os serviços essenciais à população na área atingida pelo desastre;*

*VII - desastre - resultado de evento adverso decorrente de ação natural ou antrópica*

*sobre cenário vulnerável que cause danos humanos, materiais ou ambientais e prejuízos econômicos e sociais;*

***VIII - estado de calamidade pública - situação anormal provocada por desastre que causa danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do Poder Público do ente federativo atingido ou que demande a adoção de medidas administrativas excepcionais para resposta e recuperação;***

.....  
***XIV - situação de emergência - situação anormal provocada por desastre que causa danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do Poder Público do ente federativo atingido ou que demande a adoção de medidas administrativas excepcionais para resposta e recuperação.*** (grifo nosso)

Assim, a diferença entre os dois institutos encontra-se no comprometimento da capacidade de resposta do poder público à crise. Para decretação da situação de emergência, o comprometimento é parcial, a crise é menos grave e ainda não afetou a população. No estado de calamidade, o comprometimento é substancial, sendo a crise mais grave e já com efeitos sobre os cidadãos.

Em seguida, o GDF editou o Decreto nº 40.539, de 19 de março de 2020, que *dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus*, estabelecendo medidas para garantir o isolamento social, com o fechamento do comércio e serviços, no intuito de conter a transmissão do vírus. Diversos decretos foram editados modificando essas medidas. Assim, constatamos que as medidas de isolamento social que implicaram perdas de renda para boa parte dos trabalhadores tiveram início em março de 2020, logo após a ocorrência dos primeiros casos no DF.

Voltando à análise da proposição, verificamos que ela restringe o novo direito à **duração das medidas de isolamento social**, que, como exposto, também não abarcaram todo o período da pandemia, até o presente.

Como regra, é importante, no processo de elaboração das leis, observar que elas devem tratar os temas de forma geral, buscando contemplar questões mais específicas em matérias mais genéricas. Nesse sentido, o Projeto em tela restringe a sua vigência às medidas que impliquem em isolamento social, especificamente adotadas para o enfrentamento da presente pandemia de Covid-19.

Outra diferença é que a Lei, além de incluir entre os serviços essenciais a Internet para fins de saúde e educação do consumidor, especifica os critérios a serem preenchidos pelas pessoas físicas para fazer jus ao direito à continuidade do acesso aos serviços essenciais, matéria não tratada na proposição em comento. Entretanto, o Projeto traz uma inovação em relação à Lei: a obrigação de que as empresas negociem o parcelamento do débito pelo consumidor, antes da interrupção da prestação dos serviços, devendo esse ser cobrado por menor menos gravosas.

Dessa forma, consideramos que, do ponto de vista da boa técnica legislativa, não é adequada a aprovação de duas leis que dispõem sobre a mesma matéria – instituir direito do consumidor à não interrupção da prestação de serviços essenciais em situações excepcionais, de calamidade pública e de emergência em saúde pública. Entretanto, considerando as diferentes caracterizações do período em que estaria assegurado o direito ao fornecimento dos serviços essenciais, independente de inadimplemento, sugerimos acrescentar à presente Lei a condição de **emergência em saúde pública**, ampliando para além da decretação do estado de calamidade pública (estabelecida pela Lei) e da vigência de medidas de isolamento social e a especificação da pandemia de Covid-19 (como previsto na proposição em tela), para que a Lei possa valer para as situações de emergência de saúde pública, internacionais e nacionais, referentes a outros agravos ou doenças que assumam gravidade epidêmica.

Em função disso, apresentamos o Substitutivo anexo, para alterar a Lei vigente, com o objetivo de contemplar as questões trazidas pela proposição sob análise no sentido de aperfeiçoá-la, incorporando, por exemplo, a situação da emergência em saúde pública e a obrigação de negociar o parcelamento do débito pelo consumidor antes da interrupção.

Do exposto, manifestamo-nos pela **APROVAÇÃO**, no mérito, do Projeto de Lei nº 1.044, de 2020, **na forma do Substitutivo** anexo, no âmbito desta Comissão de Assuntos Sociais.

Sala das Comissões, em

2021.

**DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS**

*Relator*



Documento assinado eletronicamente por **ROBERIO BANDEIRA DE NEGREIROS FILHO** - **Matr. 00128, Deputado(a) Distrital**, em 10/05/2021, às 17:43, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:

[http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

Código Verificador: **0414626** Código CRC: **4F7A9373**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º Andar, Gab 19 – CEP 70094-902 – Brasília-DF – Telefone: 6133488182  
[www.cl.df.gov.br](http://www.cl.df.gov.br) - [dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br](mailto:dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br)

00001-00005877/2021-00

0414626v3