

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL  
Comissão de Constituição e Justiça - CCJ



PARECER N° 2 , DE 2017 - 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 ISRAEL

PL CCJ  
Nº 224 /2015  
FOLHA Nº 62 RUBRICA

CCJ  
Nº 224 /2015  
FOLHA Nº 62 RUBRICA

**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 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



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL  
Comissão de Constituição e Justiça - CCJ



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.

|       |         |               |
|-------|---------|---------------|
| PL    | CCJ     | PL 224 / 2015 |
| FOLHA | RUBRICA | DATA          |

## 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.

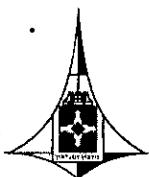
Nos termos do artigo 182 da Constituição Federal, o fornecimento de serviços públicos, inclusive água, esgoto e energia elétrica, deve se sujeitar à política de desenvolvimento urbano, a fim de garantir o bem-estar de seus habitantes

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:



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL  
Comissão de Constituição e Justiça - CCJ



*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.*

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 Obrigaçāo 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.

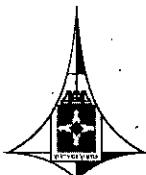
Eis o julgado:

*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 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 Andrichi, 6ª Turma Civil. Extrai-se do arresto: 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.

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.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL  
Comissão de Constituição e Justiça - CCJ



O PDT 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.

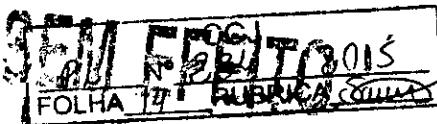
Quanto ao Substitutivo apresentado nesta CCJ, entendemos que, apesar de limitar a regularização de todas as instalações de água e esgoto *a lotes regularizáveis e de baixa renda*, permanece a questão de invasão de competência.

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 inócuia. 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 e energia 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.*



25/05/2015



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL  
Comissão de Constituição e Justiça - CCJ

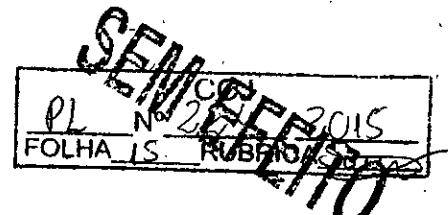


Por todo o exposto, votamos pela **inadmissibilidade** do Projeto de Lei nº 224, de 2015 e do substitutivo apresentado nesta Comissão.

Sala das Comissões, em

**DEPUTADO REGINALDO VERAS**  
**Presidente**

**DEPUTADO PROFESSOR ISRAEL**  
**Relator**



*PL N° 224/2015  
FOLHA N° 16 RUBRICA 800*