

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE LEI Nº 3.245, DE 2008

(Apensos os Projetos de Lei nº 3.847, de 2008, nº 4.840, de 2009, nº 644, de 2011, nº 3.419, de 2012, nº 2.338, de 2015, nº 2.375, de 2015, e nº 5.584, de 2016)

Acrescenta artigo à Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

Autor: Comissão de Legislação Participativa
Relator: Deputado HILDO ROCHA

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 3.245, de 2008, pretende acrescentar artigo à Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, conhecida como Lei das Concessões, para estabelecer que a prestação de serviços públicos essenciais aos consumidores de baixa renda deverá ser subsidiada, mediante instituição de tarifa social. De forma complementar, o PL nº 3.245, de 2008, considera como serviços públicos essenciais o fornecimento de energia elétrica, o abastecimento de água para consumo humano, esgotamento sanitário e outros serviços já assim previstos em lei.

Apensos ao PL nº 3.245, de 2008, tramitam oito outras proposições, a seguir especificadas.

- a) **PL nº 3.847, de 2008.** Do Deputado Acélio Casagrande, a proposição objetiva isentar as famílias de portadores de necessidades especiais do pagamento das tarifas de

energia elétrica, de água e de esgoto, desde que residam em imóveis de até 80m².

- b) PL nº 644, de 2011.** Do Deputado José Chaves, objetiva isentar as famílias de pessoas portadoras de **necessidades especiais** do pagamento de tarifas de energia elétrica, de água e de esgoto, desde que residam em imóveis de até 50m² e usufruam de renda mensal de meio salário mínimo per capita.
- c) PL nº 4.840, de 2009.** Do Deputado Dimas Ramalho, **objetiva** instituir critérios para enquadramento do consumidor de baixa renda de energia elétrica. Mais especificamente, o projeto suprime a restrição hoje existente no § 1º do art. 1º da Lei nº 10.438, de 2002, que impede a extensão do benefício a unidades consumidoras atendidas por circuito trifásico, e estabelece novos critérios para classificação de usuários na subclasse Residencial Baixa Renda, em substituição **aos** hoje definidos em normas infralegais. Os novos critérios envolvem a comprovação da condição de beneficiário de programa social governamental, além de requisitos de área máxima, de padrão construtivo e de regime de ocupação do imóvel.
- d) PL nº 3.419, de 2012.** Do Deputado Eduardo da Fonte, altera a Lei nº 12.212, de 2010, que estabelece os termos da **Tarifa Social de Energia Elétrica**, para tornar automático o benefício àqueles inseridos no Programa Bolsa Família.
- e) PL nº 2.338, de 2015.** Do Deputado Vitor Valim, a proposição intenta acrescentar artigo à Lei nº 12.212, de 20 de janeiro de 2010, para vedar a cobrança da contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública dos consumidores beneficiários de programas sociais de baixa renda.
- f) PL nº 2.375, de 2015.** Do Deputado Marcos Rotta, a proposição objetiva isentar da contribuição de iluminação pública os contribuintes vinculados às unidades consumidoras enquadradas na Subclasse Residencial Baixa Renda. A isenção fica condicionada ao consumo máximo de

220kWh/mês e à inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), para famílias com renda familiar mensal per capita menor ou igual a meio salário mínimo. O projeto traz ainda procedimentos que deverão ser adotados pelos consumidores e distribuidoras de energia elétrica para concretização do benefício previsto.

g) PL nº 5.584, de 2016. Do Deputado Sergio Vidigal, a proposição dispõe sobre a tarifa social de energia elétrica, água e esgoto para moradores situados em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Mais especificamente, o PL acrescenta, entre as condições a serem atendidas pelos beneficiários da Tarifa Social de Energia Elétrica, a de estarem situados em Zeis. Adicionalmente, cria a tarifa social de água e esgoto, caracterizada por descontos que variam entre 50%, 30% ou 20%, a depender da parcela de consumo. O PL prevê ainda condições a serem atendidas pelos beneficiários desses descontos, entre as quais a condição de estarem situados em Zeis.

O PL nº 3.245, de 2008, foi inicialmente distribuído às Comissões de Minas e Energia (CME), de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), de Finanças e Tributação (CFT) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Na CME, foi aprovado, por unanimidade, parecer pela aprovação da proposição principal e pela rejeição dos PLs apensados nº 3.847, de 2008, e nº 4.840, de 2009. Os demais projetos não se encontravam apensados à época da apreciação da matéria naquela comissão (15/9/2009), motivo pelo qual não foram por ela analisados.

O voto do então relator na CME, Deputado Ernandes Amorim, teceu considerações sobre a controvérsia existente na doutrina e na jurisprudência acerca da definição e reconhecimento dos serviços públicos essenciais. Em análise expedita, concluiu que os serviços abrangidos pelo PL nº 3.245, de 2008, poderiam ser considerados essenciais e sujeitos ao regime de tarifas. Diante disso, considerou meritória a proposição legislativa em tela.

Ao tratar das proposições apensadas, registrou, em síntese, que o PL nº 3.847, de 2008, deve ser considerado inconstitucional, na medida

em que viola o pacto federativo ao dispor, de forma específica, sobre tema de competência municipal, qual seja, isenção de tarifa de abastecimento de água. De forma adicional, argumentou que a constitucionalidade poderia ser verificada também em razão da ofensa ao princípio da igualdade, já que a proposição isenta do pagamento pela prestação do serviço público de energia elétrica e de abastecimento de água e coleta de esgoto todas as famílias de portadores de necessidades especiais, independentemente da verificação da real necessidade das famílias beneficiadas de receberem tais subsídios.

No que se refere ao PL nº 4.840, de 2009, registrou que a proposição é reedição do Projeto de Lei nº 3.430, de 2004, do mesmo autor, o qual tramitou em conjunto ao PL nº 1.921, de 1999, e foi aprovado, em conjunto a outros projetos de lei, na forma de um substitutivo.

À época da apreciação do parecer da CME, o substitutivo mencionado encontrava-se em apreciação no Senado Federal (Projeto de Lei da Câmara nº 12, de 2008). Diante desses fatos, foi ponderado que se mostrava desnecessário, improutivo e inoportuno discutir a reedição de projeto de lei cujo conteúdo havia sido incorporado a substitutivo ainda em tramitação e em discussão no Congresso Nacional.

Ao ser apreciado pela CTASP, foi aprovado, por unanimidade, parecer pela sua aprovação e pela rejeição dos projetos de lei apensados, os quais já somavam quatro proposições, em razão do apensamento dos PLs nº 644, de 2011, e nº 3.419, de 2012, após apreciação da matéria pela CME.

Na oportunidade, o então relator na CTASP, Deputado Sabino Castelo Branco, considerou apropriado o conteúdo do PL nº 3.245, de 2008, na medida em que modifica a Lei de Concessões de forma consistente com a vigente legislação específica da matéria. Fundamentou seu argumento, citando a Lei nº 12.212, de 2010, e a Lei nº 11.445, de 2007, as quais tratam, respectivamente, sobre a Tarifa Social de Energia Elétrica e sobre as diretrizes nacionais para o saneamento básico.

Explicitou que a Lei nº 12.212, de 2010, prevê subsídio tarifário a consumidores integrantes da Subclasse Residencial Baixa Renda, desde que pertençam a família inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), com renda familiar mensal per capita menor ou igual a meio salário mínimo nacional, ou tenham entre seus moradores quem receba o benefício de prestação continuada da assistência social, nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

Já a Lei nº 11.445, de 2007, ao tratar das diretrizes nacionais para o saneamento básico, admite a concessão de subsídios tarifários a usuários com reduzida capacidade de pagamento. A lei possibilita a concessão de subsídios diretos, indiretos, tarifários, fiscais ou internos a cada titular. O relator na CTASP ponderou que, diante dessas diretrizes, cabe a cada Município, no exercício da titularidade sobre os serviços de saneamento, deliberar sobre a conveniência e oportunidade da adoção de isenções ou descontos tarifários.

Ao tratar dos projetos de lei apensados, o parecer da CTASP acompanhou a análise empreendida pela CME acerca dos PLs nº 3.847, de 2008, e nº 4.840, de 2009, tendo-se utilizado dos mesmos argumentos que embasaram a rejeição do PL nº 3.847, de 2008, (inconstitucionalidade em razão de desrespeito ao pacto federativo) e, também, do PL nº 644, de 2011.

Cumpre ressaltar que a rejeição do PL nº 4.840, de 2009, ganhou fundamento adicional, na medida em que seu conteúdo, reproduzido do PL nº 3.430, de 2004, já havia sido incorporado à legislação vigente, por meio da aprovação dessa proposição, na forma de substitutivo ao Projeto de Lei nº 1.946, de 1999. Deu-se origem, então, à já referida Lei nº 12.212, de 2010, não mais subsistindo as razões que fundamentaram a apresentação do Projeto de Lei nº 4.840, de 2009.

Por fim, no que concerne ao PL nº 3.419, de 2012, o parecer da CTASP consignou dispensável o seu conteúdo, na medida em que a Lei nº 12.212, de 2010, já prevê solução ao problema que ele pretende enfrentar, qual seja, a hipótese de famílias não exercerem o direito à tarifa subsidiada por mero desconhecimento. A solução hoje vigente constitui na determinação ao Poder Executivo, às concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços e instalações de distribuição de energia elétrica para informarem a todas as famílias que atendam as condições estabelecidas na lei o seu direito à Tarifa Social de Energia Elétrica.

Após aprovação na CTASP, a proposição foi distribuída à CFT, onde não chegou a ser apreciada. Em 28/10/2015, foi apresentado e aprovado, em Plenário, o Requerimento de Redistribuição nº 3.388/2015, por meio do qual foi solicitada a revisão do despacho inicial do PL nº 3.245/2008, para que a Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) apreciasse o seu mérito.

Atualizado o despacho, o PL nº 3.245, de 2008, foi distribuído a esta CDU, com quatro proposições apensadas adicionais, quais sejam, PL nº 2.338, de 2015, PL nº 2.375, de 2015, e o PL nº 5.584, de 2016.

Nesta CDU, depois de encerrado o prazo, não foram apresentadas emendas.

A matéria está sujeita a apreciação do Plenário e tramita sob o regime de prioridade.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Acompanhando a análise exarada nos pareceres da CME e da CTASP, entende-se que o PL nº 3.245, de 2008, complementa e reafirma a necessidade de políticas que promovam o acesso das classes menos favorecidas aos serviços de energia elétrica, abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto.

A inclusão da matéria na Lei nº 8.987, de 1995, faz com que a Lei de Concessões passe a integrar a legislação vigente sobre o tema, tornando mais robusto e coerente o arcabouço jurídico sobre tarifas sociais e subsídios na prestação de serviços públicos essenciais.

Visto sob o enfoque do desenvolvimento urbano, o PL nº 3.245, de 2008, ganha especial relevância, na medida em que, ao ampliar e facilitar o acesso a serviços públicos essenciais promove diretamente a elevação da qualidade de vida dos cidadãos e a concretização da função social das cidades.

Dessa forma, a proposição se coaduna perfeitamente com os preceitos e mandamentos constitucionais sobre desenvolvimento urbano, especialmente aqueles inscritos no caput do art. 182 da Constituição Federal, que estabelece como objetivos das políticas urbanas o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes.

É preciso observar, no entanto, a necessidade de pequeno ajuste na proposição a fim de evitar conflitos de competência e, ao mesmo tempo, preservar a autonomia e independência de todos os entes federativos.

Isso porque questões relacionadas ao saneamento básico são de competência preponderantemente municipal, cabendo à União expedir, sobre o assunto, apenas normas e diretrizes gerais.

A Lei nº 11.445, de 2007, ao tratar das diretrizes nacionais para o saneamento básico, já traz a possibilidade de concessão de subsídios tarifários a usuários com reduzida capacidade de pagamento. A lei possibilita a concessão de subsídios diretos, indiretos, tarifários, fiscais ou internos a cada titular. Cabe, portanto, a cada Município, no exercício da titularidade sobre os serviços de saneamento, deliberar sobre a conveniência e oportunidade da adoção de isenções ou descontos tarifários, não podendo a União impor a adoção desses descontos, sob pena de ferir a autonomia e independência municipal.

Dessa forma, entende-se mais apropriado substituir a expressão “será subsidiada” pela expressão “poderá ser subsidiada”, no art. 13-A constante do PL nº 3.245/2008. Como será destacado a seguir, a preservação da autonomia municipal em questões de saneamento básico foi argumento para rejeitar alguns projetos apensados em outras comissões. Essa modificação, portanto, traz coerência para a análise que vem sendo empreendida e contribui para a conservação do pacto federativo.

Passando a analisar os projetos de lei apensados, os pareceres da CME e da CTASP empreenderam análises de excelente teor técnico para quatro deles, de modo que serão seguidos integralmente os argumentos lá registrados, os quais embasaram a rejeição dos PLs nº 3.847, de 2008, nº 644, de 2011, e nº 4.840, de 2009. Mais especificamente, as razões apresentadas foram as seguintes:

- a) PL nº 3.847, de 2008, e PL nº 644, de 2011, foram considerados constitucionais, por violar o pacto federativo ao dispor, de forma específica, sobre tema de competência municipal, qual seja, isenção de tarifa de abastecimento de água.
- b) PL nº 4.840, de 2009, foi considerado prejudicado, visto ser reedição do Projeto de Lei nº 3.430, de 2004, do mesmo autor, o qual tramitou em conjunto ao PL nº 1.921, de 1999, e foi aprovado, em conjunto a outros projetos de lei, na forma de um substitutivo. O substitutivo originou a hoje vigente Lei nº 12.212, de 2010.

c) PL nº 3.419, de 2012, não obstante meritório, também foi considerado prejudicado, na medida em que a Lei nº 12.212, de 2010, já prevê solução ao problema que ele pretende enfrentar, qual seja, a hipótese de famílias não exercerem o direito à tarifa subsidiada por mero desconhecimento.

Resta agora proceder ao exame dos PLs nº 2.338, de 2015, nº 2.375, de 2015, e nº 5.584, de 2016.

A norma mencionada, no § 1º de seu art. 2º, prevê que será também beneficiada com a Tarifa Social de Energia Elétrica a unidade consumidora habitada por família inscrita no CadÚnico e com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos, que tenha entre seus membros portador de doença ou patologia cujo tratamento ou procedimento médico pertinente requeira o uso continuado de aparelhos, equipamentos ou instrumentos que, para o seu funcionamento, demandem consumo de energia elétrica, nos termos do regulamento.

Por evidente, os argumentos aqui registrados não significam que isenções tarifárias nunca devam ser adotadas. Entende-se apenas que são medidas que devem ser reservadas a situações excepcionais de comprovada necessidade. Para casos ordinários, como a reduzida, mas não nula, capacidade de pagamento, deve prosperar a adoção de descontos, de forma a preservar a igualdade entre os consumidores, bem como o equilíbrio econômico-financeiro dos prestadores desses serviços.

Esse mesmo entendimento vale para rejeitar também o conteúdo dos PLs nº 2.338, de 2015, e nº PL nº 2.375, de 2015, que objetivam isentar da cobrança pelo serviço de iluminação pública as residências cujos moradores sejam beneficiários de programa social de baixa renda e que se enquadrem da Subclasse Residencial Baixa Renda, respectivamente. Mais uma vez, a legislação vigente já apresenta mecanismos (descontos tarifários) que homenageiam e concretizam o princípio da igualdade.

Com relação ao PL nº 5.584, de 2016, não obstante meritórias as suas propostas, entende-se que nem todas elas possuem condições de prosperar.

De forma mais pontual, há potencial inconstitucionalidade nos dispositivos que pretendem instituir descontos específicos nas tarifas de água e esgoto. Como já mencionado ao longo deste relatório, questões relacionadas ao saneamento básico são de competência preponderantemente municipal, cabendo à União expedir, sobre o assunto, apenas normas e diretrizes gerais.

A Lei nº 11.445, de 2007, ao tratar das diretrizes nacionais para o saneamento básico, já traz a possibilidade de concessão de subsídios tarifários a usuários com reduzida capacidade de pagamento. A lei possibilita a concessão de subsídios diretos, indiretos, tarifários, fiscais ou internos a cada titular. Cabe, portanto, a cada Município, no exercício da titularidade sobre os serviços de saneamento, deliberar sobre a conveniência e oportunidade da adoção de isenções ou descontos tarifários, não podendo a União impor a adoção de descontos específicos, sob pena de ferir a autonomia e independência municipal.

O PL nº 5.584, de 2016, apresenta ainda a proposta de incluir, entre os possíveis requisitos para aplicação da Tarifa Social de Energia Elétrica, o de ter o beneficiário renda familiar per capita de até dois salários mínimos e residir em Zeis. Em consonância com o nobre autor, entende-se que a proposta tem potencial de contribuir para a diminuição da desigualdade social e para a promoção de condições mais dignas de moradia nas cidades brasileiras, motivo pelo qual ela deve ser aprovada.

Diante de tais razões, será apresentado substitutivo que modifica o caput do art. 13-A que se pretende incluir na Lei nº 8.987/1995, a fim de preservar o pacto federativo. Adicionalmente será incorporada parte da proposta do PL nº 5.584/2016 apensado, possibilitando àqueles que residam em Zeis e que possuam renda familiar per capita de até dois salários mínimos o benefício da Tarifa Social de Energia Elétrica.

Importante destacar apenas que, mesmo com a rejeição dos diversos projetos apensados, a análise aqui empreendida demonstrou que **todos os objetivos por eles perseguidos estão sendo plenamente atendidos**, seja pela legislação já vigente, seja pelo substitutivo que ora se apresenta. Em outras palavras, estão à disposição do Poder Público, e mais ainda agora com a aprovação deste projeto, instrumentos capazes de

beneficiar parcelas mais necessitadas da população, a afim de que acessem serviços públicos essenciais e concretizem direitos básicos relacionados à própria dignidade da pessoa humana.

Diante de tais razões, somos pela **aprovação** do PL nº 3.245, de 2008, e **aprovação parcial** do PL nº 5.584, de 2016, na forma do **substitutivo anexo**, e **rejeição** dos PLs nº 3.847, de 2008, nº 4.840, de 2009, nº 644, de 2011, nº 3.419, de 2012, nº 2.338, de 2015 e nº 2.375, de 2015, apensados.

Sala da Comissão, em 18 de maio de 2017.

Deputado HILDO ROCHA

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.245, DE 2008

Altera a Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e a Lei nº 12.212, de 20 de janeiro de 2010, para dispor sobre tarifa social de serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e fornecimento de energia elétrica.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo 13-A:

“Art. 13-A. A prestação de serviços públicos essenciais aos consumidores de baixa renda poderá ser subsidiada, mediante instituição de tarifa social.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no ‘caput’ deste artigo, são considerados serviços públicos essenciais, entre outros previstos em lei:

I – fornecimento de energia elétrica;

II – abastecimento de água para consumo humano e esgotamento sanitário.(NR)”

Art. 2º O art. 2º da Lei nº 12.212, de 20 de janeiro de 2010, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso III:

“Art. 2º:

.....

III – estejam situadas em Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) e possuam renda familiar per capita de até 2 (dois) salários mínimos.(NR)”

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 18 de maio de 2017.

**Deputado HILDO ROCHA
Relator**