

Ocupação Irregular do Solo e Infra-estrutura Urbana: o Caso da Energia Elétrica*

Por Victor Carvalho Pinto

1. A logística da ocupação irregular do solo urbano

O parcelamento irregular¹ do solo urbano é responsável por inúmeros problemas vivenciados pelos moradores das principais cidades brasileiras. Dentre outros transtornos por ele causados, destacam-se: desarticulação do sistema viário, dificultando o acesso de ônibus, ambulâncias, viaturas policiais e caminhões de coleta de lixo; formação de bairros sujeitos a erosão e alagamentos; assoreamento de rios, lagos e mares; ausência de espaços públicos para implantação de equipamentos de saúde, educação, lazer e segurança; comprometimento dos mananciais de abastecimento de água e do lençol freático; riscos de acidentes e incêndios decorrentes de ligações clandestinas de energia elétrica; aumento dos custos de urbanização.

Mais do que um simples detalhe na caótica configuração das cidades brasileiras, a desarticulação entre as políticas setoriais e a política urbana desempenha papel primordial. Ninguém ocupa definitivamente um terreno se não obtiver acesso a pelo menos três infra-estruturas: água, energia e transportes. Não há assentamentos clandestinos em áreas distantes das redes de infra-estrutura. Eles sempre se situam nas suas proximidades, a partir das quais são feitas ligações clandestinas, os chamados “gatos”. Estas são realizadas por verdadeiros empresários, que furtam água e energia elétrica no “atacado”, para vendê-las no “varejo” aos demais moradores.

Posteriormente, as concessionárias oficializam essas ligações e passam a cobrar tarifas. Ainda assim, têm grande dificuldade em gerenciar o serviço, uma vez que, em

* Artigo publicado no livro “Temas de Direito Urbanístico 5”. Imprensa Oficial/Ministério Público do Estado de São Paulo. 2007.

¹ No presente texto, as expressões “parcelamento irregular”, “assentamento irregular” e “loteamento clandestino” são empregadas como sinônimas e abrangem qualquer forma de ocupação do solo urbano realizada sem licenciamento urbanístico, seja por empreendedores privados, seja pelos próprios moradores, individual ou coletivamente.

muitos casos, seus funcionários são hostilizados pelos moradores, o que dificulta o combate a fraudes e o desligamento de unidades inadimplentes.

A oficialização das ligações clandestinas é fundamental para a expansão do assentamento, não apenas por dar origem a um desejado documento de comprovação da posse – a “conta de luz” – mas principalmente por estender a rede oficial, permitindo a implantação de novos “gatos” nas áreas contíguas. Além disso, estimula o adensamento das áreas atendidas e estimula a formação de novos loteamentos clandestinos, na medida em que cria a expectativa de seu atendimento.

A distribuição de energia elétrica a loteamentos clandestinos é o elo mais frágil do processo de ocupação irregular do solo urbano. Até hoje, o controle desse processo tem-se limitado a esporádicas medidas administrativas, como multas e embargos de obras, não são obedecidas. Em alguns raros casos, o poder público faz a demolição das edificações. A eficácia dessas medidas é limitada, entretanto, diante da quantidade de infrações a serem combatidas e da omissão da maior parte das autoridades municipais.

Muito mais simples, entretanto, que fiscalizar centenas de loteamentos e milhares de edificações construídas clandestinamente é controlar dezenas de concessionárias de serviços públicos, sem os quais a ocupação do solo não tem como prosperar. Trata-se de adotar uma abordagem “logística” para o controle do uso do solo: impedir que o assentamento tenha acesso a água, energia elétrica e transportes públicos, que são insumos indispensáveis à sua consolidação.

A energia elétrica é o insumo sobre o qual o poder público tem maior controle. O transporte pode ser facilmente oferecido por pequenos empresários, a exemplo das vans clandestinas que se disseminaram amplamente nas principais cidades brasileiras. A água pode ser obtida em muitos lugares pela escavação de poços de difícil fiscalização. Já a energia depende diretamente das redes oficiais de distribuição, uma vez que os “gatos” só são viáveis nas suas imediações. Além disso, as ligações clandestinas de energia podem ser facilmente identificadas e removidas.

Apesar de sua importância para o desenvolvimento urbano, entretanto, a provisão de serviços públicos está dissociada da política urbana. As concessionárias de saneamento básico e de distribuição de energia elétrica, em particular, não se consideram submetidas à legislação urbanística. O abastecimento de água e de energia a loteamentos clandestinos ocorre antes de uma eventual regularização urbanística e jurídica do assentamento pelas autoridades competentes, que não são sequer consultadas.

O comportamento das concessionárias não pode ser explicado pela busca de lucros. Em muitos casos, a provisão de serviços a determinados assentamentos é anti-econômica e resulta em prejuízos. No caso da distribuição de energia elétrica, o que explica a atuação das distribuidoras é a regulação econômica a que estão submetidas. A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) as induz a atuar dessa maneira, por meio da regulação econômica das respectivas tarifas.

Nesse sentido, é fundamental que a regulação setorial seja harmonizada com a legislação urbanística e ambiental, de modo a tornar a infra-estrutura urbana um instrumento de ordenamento territorial.

2. Princípios da Política Urbana

A Política Urbana é objeto de tratamento constitucional desde 1988. Ela tem por objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” (art. 182) e seu instrumento básico é o plano diretor, que deve conter “exigências fundamentais de ordenação da cidade” (§ 2º). O ente federativo competente para executá-la é o Município, a quem compete “promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, VIII).

A vinculação de cada terreno urbano ao ordenamento territorial se dá pelo princípio da função social da propriedade. Esta é definida pelo plano diretor, documento que estabelece os parâmetros de ocupação de cada região da cidade. Todas as ações, públicas ou privadas, que importem em modificação do ambiente construído estão submetidas ao plano diretor, inclusive a implantação de infra-estrutura, como sistema viário, linhas de metrô e redes de distribuição de energia elétrica e água.

No nível operacional, a integração entre o ordenamento territorial e a ocupação do solo se dá pelo controle dos loteamentos, que são a principal forma de expansão da cidade. Eles devem ser realizados segundo projetos aprovados pelas autoridades municipais, em áreas e segundo parâmetros previamente estabelecidos pelo plano diretor, que é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de *expansão* urbana (art. 182, § 1º, da Constituição Federal).

Aplica-se também à política urbana o princípio básico do direito ambiental, inscrito no *caput* do art. 225 da Constituição, segundo o qual impõe-se ao poder público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, tendo em vista que a urbanização é uma das formas mais profundas de transformação do meio ambiente.

O ordenamento territorial envolve a identificação da conveniência ou não de ampliar a mancha urbana, assim com das áreas que devem ser parceladas e dos respectivos parâmetros urbanísticos. Esse ordenamento é produto do planejamento urbano, que deve levar em consideração fatores de ordem ambiental, econômica e social. Daí porque somente a ocupação ordenada do território pode preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

A obrigação de defender e preservar o meio ambiente estende-se ao poder público como um todo e não apenas aos órgãos especificamente criados para executar a política ambiental. Nenhum ente público pode implementar políticas que contribuam para a degradação do meio ambiente, inclusive pela ocupação desordenada do território urbano. A competência atribuída a um órgão para a execução de uma política setorial não representa uma “carta branca” ou um “salvo conduto” com relação ao direito urbanístico e ambiental.

O valor perseguido pela política urbana é o da ordem urbanística, conceito positivado pelo Estatuto da Cidade², que o acrescentou à Lei 7.347/85 como objeto de tutela por Ação Civil Pública.

² Lei 10.257/2001.

Nesse sentido, constitui diretriz da política urbana o “planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a *evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente*” (art. 2º, IV, do Estatuto da Cidade).

O Estatuto da Cidade determina a “adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos *gastos públicos* aos objetivos do desenvolvimento urbano” (art. 2º, X), assim como a “*ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana*” (art. 2º, VI, c).

Os investimentos das concessionárias são gastos públicos, que devem ser compatibilizados, portanto, com os objetivos do desenvolvimento urbano. Estes, por sua vez, são definidos pelos Municípios, mediante aprovação do plano diretor, e não pela agência reguladora setorial, por meio de suas resoluções. Mais do que uma mera diretriz de controle de atividades privadas, a ordem *urbanística* supõe uma coordenação da própria atuação do Estado sobre o território. Tanto as normas quanto as obras públicas devem obedecer a uma estratégia espacial coerente, materializada no plano diretor.

3. Os loteamentos clandestinos e sua regularização

A gravidade dos efeitos decorrentes da ocupação irregular do solo levou o legislador a tipificar a execução de loteamentos à margem da lei como crime, sujeitando o infrator a penas de um a cinco anos (art. 50 da Lei 6.766/79). Além disso, haverá sempre infração administrativa, sancionada com multa, embargo de obras e demolição.

A Lei admite, entretanto, a regularização dos loteamentos pela Prefeitura, para “evitar lesão aos padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes”:

Art. 40 - A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, *poderá* regularizar loteamento ou

desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para *evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano* e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.

Nos termos da Constituição, os padrões de desenvolvimento urbano são aqueles constantes do plano diretor, que define “as exigências fundamentais de ordenação da cidade” (art. 182, § 2º). A regularização não pode, portanto, contrariar o plano diretor, pois deve “evitar lesão” aos seus padrões.

Cabe exclusivamente à Prefeitura decidir sobre a regularização ou não do assentamento. O emprego da expressão “poderá” não deixa margem para dúvidas. Em alguns casos, inclusive, a lei veda a regularização (art. 40, § 5º), como nas hipóteses de terrenos alagadiços, aterrados com material nocivo à saúde pública, com declividade igual ou superior a 30%, em condições geológicas desfavoráveis, em áreas de preservação ecológica ou onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis (art. 3º, parágrafo único). O enquadramento ou não de um assentamento em uma dessas situações depende de laudos técnicos e é de competência dos órgãos urbanísticos e ambientais.

Ainda que o assentamento não se enquadre nas restrições legais, pode o poder público entender que sua regularização é desaconselhável à luz dos padrões de desenvolvimento urbano constantes do plano diretor. A ninguém é lícito presumir, portanto, que determinado assentamento será regularizado, enquanto essa decisão não for tomada pelo ente competente, que é a Prefeitura. Em alguns casos, é preciso alterar o plano diretor, a fim de substituir os índices urbanísticos, aproximando-os da configuração fática do assentamento.

Não havendo incompatibilidade com o plano diretor e se houver interesse na regularização, será preciso elaborar e aprovar um plano urbanístico para o assentamento, que nada mais é que um projeto de loteamento. Raramente esse plano será exatamente igual ao estado de fato do assentamento. São comuns ajustes, ainda que pequenos, no sistema viário e no desenho dos lotes, para corrigir defeitos urbanísticos mais graves. Nenhuma situação anterior à aprovação do projeto pode, portanto, ser considerada definitiva.

4. Regime urbanístico das redes de infra-estrutura

A infra-estrutura cumpre papel fundamental na estruturação do espaço urbano. A abertura de ruas, ao longo das quais serão instaladas as redes de saneamento e de energia elétrica, é o primeiro passo do processo de urbanização. O que caracteriza os lotes urbanos, no interior do qual serão erguidas as edificações, é a conexão às redes de infra-estrutura, que permite o acesso aos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, distribuição de energia elétrica, telecomunicações e transportes.

A localização da infra-estrutura de serviços públicos é parte integrante do loteamento, tanto quanto os próprios lotes. Um dos principais desafios do urbanismo é exatamente coordenar a densidade de ocupação de cada área com a respectiva infra-estrutura, o que só pode ser feito pelo planejamento conjunto dos dois elementos.

Nesse sentido, um dos objetivos da ordenação e do controle do uso do solo é “evitar o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana” (art. 2º, VI, c, do Estatuto da Cidade).

A Lei 6.766/79 operacionaliza essa diretriz ao trata de forma integrada a infra-estrutura urbana e o uso do solo, como elementos do projeto de loteamento. Na terminologia da Lei, as redes de infra-estrutura são denominadas de “equipamentos urbanos”³.

Constitui requisito da aprovação de loteamentos a existência de “áreas destinadas a sistemas de circulação, a *implantação de equipamento urbano* e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, *proporcionais à densidade de ocupação prevista no plano diretor (...)* (art. 4º, I).

O poder público pode “exigir, em cada loteamento, a reserva de faixa *non aedificandi* destinada a equipamentos urbanos” (art. 5º).

³ “Art. 5º - O Poder Público competente poderá complementarmente exigir, em cada loteamento, a reserva de faixa *non aedificandi* destinada a equipamentos urbanos.
Parágrafo único. Consideram-se urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado.”

O projeto de loteamento deve atender a diretrizes editadas pela Prefeitura, nas quais serão indicadas, “de acordo com as diretrizes de planejamento estadual e municipal: (...) a localização aproximada dos *terrenos destinados a equipamento urbano* e comunitário e das áreas livres de uso público” (art. 7º, III).

Assim como a edificação urbana só pode ser erguida sobre lotes, da mesma forma a infra-estrutura urbana só pode ser instalada em áreas públicas ou *non aedificandi* assim definidas no projeto de loteamento.

Essa regra vale tanto para os loteamentos regulares quanto para os que estão em processo de regularização. A implantação de rede de distribuição de água ou energia elétrica em assentamentos irregulares é submetida ao regime geral de parcelamento do solo: deve obedecer a projeto de loteamento regularmente aprovado.

No caso dos parcelamentos irregulares que não estão em processo de regularização, a infra-estrutura simplesmente não pode ser instalada, seja pelo empreendedor, seja pelos próprios moradores, seja pelas concessionárias de serviços públicos, sob pena de caracterização de conduta tipificada como crime pela Lei 6.766/79:

“Art. 50 - Constitui crime contra a Administração Pública:

I - dar início, *de qualquer modo*, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos *sem autorização do órgão público competente*, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios;

.....“

O tipo penal abrange qualquer conduta tendente à consolidação do assentamento, o que inclui a implantação de redes de infra-estrutura, que são a sua “espinha dorsal”. Será autor do crime qualquer pessoa que contribua para sua prática e não apenas o empreendedor direto:

Art. 51 - Quem, *de qualquer modo*, concorrer para a prática dos crimes previstos no artigo anterior desta Lei incide nas penas a estes cominadas,

considerados em especial os atos praticados na qualidade de mandatário de loteador, diretor ou gerente de sociedade.

Fica caracterizada, portanto, a ilicitude da conduta das concessionárias de serviços públicos, quando implantam ligações oficiais em loteamentos clandestinos, à margem de qualquer processo urbanístico de regularização e sem autorização da Prefeitura.

5. A Lei 10.438/2002 e a universalização da energia elétrica em áreas urbanas

A Constituição Federal define a distribuição de energia elétrica como um serviço público federal⁴. O setor passou por uma profunda reformulação nos últimos anos (Lei 9.427/96), que envolveu a privatização das principais distribuidoras e a criação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a quem compete “regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal” (art. 2º).

A Agência celebra, gerencia e fiscaliza contratos de concessão para produção, transmissão e distribuição de energia elétrica (art. 3º, II e IV). Toda a atividade das distribuidoras é regulada pela ANEEL, inclusive as tarifas cobradas dos consumidores e os investimentos a serem realizados. O método de fixação de tarifas é o “serviço pelo preço”, segundo o qual há uma tarifa máxima inicial, resultante da licitação pública de outorga do serviço, que se sujeita periodicamente a uma revisão (art. 15).

As tarifas constituem “contraprestação pela execução do serviço” e sua fixação deve considerar a “apropriação de ganhos de eficiência empresarial e da competitividade” (art. 14, I e IV).

A distribuição de energia elétrica a loteamentos clandestinos não é fenômeno novo. A recente evolução normativa do setor elétrico, no entanto, ampliou em muito o fenômeno.

⁴ “Art. 21. Compete à União:

XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;”

O ponto de inflexão foi a edição da Lei 10.438, de 26 de abril de 2002, que “dispõe sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial, recomposição tarifária extraordinária, cria o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), *dispõe sobre a universalização do serviço público de energia elétrica* (...) e dá outras providências”. A partir desse momento, a expansão das redes de distribuição passou a ser exigida das concessionárias, independentemente de qualquer consideração urbanística ou ambiental, e subsidiada pelas tarifas dos demais usuários.

A Lei é oriunda da Medida Provisória nº 14, de 2002, que “dispõe sobre a expansão da oferta de energia emergencial e dá outras providências”. O objetivo da MP era equacionar a crise de energia elétrica que resultara na adoção de racionamento em todo o país, mediante a adoção de uma série de providências, dentre as quais se incluía um “seguro apagão”, a ser financiado por aumento nas tarifas. Tratava-se de medida impopular, que foi intensamente combatida pela oposição.

A MP foi relatada pelo Deputado José Carlos Aleluia (PFL/BA), cujo parecer foi favorável ao seu texto, mas acrescentou uma proposta de universalização, apresentada como uma “compensação” aos consumidores.

Resultou daí o texto original do art. 14 da Lei nº 10.438/2002:

“Art. 14. No estabelecimento das *metas de universalização* do uso da energia elétrica, a *Aneel* fixará, para cada concessionária e permissionária de serviço público de distribuição de energia elétrica:

I - *áreas, progressivamente crescentes*, em torno das redes de distribuição, no interior das quais a *ligação ou aumento de carga* de consumidores deverá ser atendida *sem ônus de qualquer espécie* para o solicitante; (...)

§ 4º O *cumprimento das metas* de universalização será verificado pela Aneel, em periodicidade no máximo igual ao estabelecido nos contratos de concessão para cada *revisão tarifária*, devendo os desvios *repercutir no resultado* da revisão mediante metodologia a ser publicada.”

Em 2003, houve uma alteração no artigo, que tornou mais preciso o universo dos beneficiários⁵:

“Art. 14.

I - áreas, progressivamente crescentes, em torno das redes de distribuição, no interior das quais o atendimento em tensão inferior a 2,3kV, ainda que necessária a extensão de rede primária de tensão inferior ou igual a 138kV, e carga instalada na unidade consumidora de até 50kW, será *sem ônus de qualquer espécie* para o solicitante que possuir característica de enquadramento no Grupo B, excetuado o subgrupo iluminação pública, e que ainda não for atendido com energia elétrica pela distribuidora local;”⁶.

⁵ A exemplo da redação original do artigo, as alterações introduzidas pela Lei 10.762, de 2003, também tiveram origem em acréscimos introduzidos pelo Congresso Nacional em Medida Provisória (127/2003) que não tratava do tema.

⁶ Redação completa do artigo, com as alterações introduzidas pelas Leis 10.762/2003 e 10.848/2004:

“Art. 14. No estabelecimento das metas de universalização do uso da energia elétrica, a Aneel fixará, para cada concessionária e permissionária de serviço público de distribuição de energia elétrica:

I - áreas, progressivamente crescentes, em torno das redes de distribuição, no interior das quais o atendimento em tensão inferior a 2,3kV, ainda que necessária a extensão de rede primária de tensão inferior ou igual a 138kV, e carga instalada na unidade consumidora de até 50kW, será sem ônus de qualquer espécie para o solicitante que possuir característica de enquadramento no Grupo B, excetuado o subgrupo iluminação pública, e que ainda não for atendido com energia elétrica pela distribuidora local;

II - áreas, progressivamente decrescentes, no interior das quais o atendimento em tensão inferior a 2,3kV, ainda que necessária a extensão de rede primária de tensão inferior ou igual a 138kV, e carga instalada na unidade consumidora de até 50kW, poderá ser diferido pela concessionária ou permissionária para horizontes temporais preestabelecidos pela ANEEL, quando o solicitante do serviço, que possuir característica de enquadramento no Grupo B, excetuado o subgrupo iluminação pública, e que ainda não for atendido com energia elétrica pela distribuidora local, será atendido sem ônus de qualquer espécie.

§ 1º O atendimento dos pedidos de nova ligação ou aumento de carga dos consumidores que não se enquadram nos termos dos incisos I e II deste artigo, será realizado à custa da concessionária ou permissionária, conforme regulamento específico a ser estabelecido pela ANEEL, que deverá ser submetido a Audiência Pública.

§ 2º É facultado ao consumidor de qualquer classe contribuir para o seu atendimento, com vistas em compensar a diferença verificada entre o custo total do atendimento e o limite a ser estabelecido no § 1º.

§ 3º Na regulamentação do § 1º deste artigo, a ANEEL levará em conta as características da carga atendida, a rentabilidade do investimento, a capacidade econômica e financeira do distribuidor local, a preservação da modicidade tarifária e as desigualdades regionais.

§ 4º Na regulamentação deste artigo, a ANEEL levará em conta, dentre outros fatores, a taxa de atendimento da concessionária ou permissionária, considerada no global e desagregada por Município e a capacidade técnica, econômica e financeira necessárias ao atendimento das metas de universalização.

§ 5º A ANEEL também estabelecerá procedimentos para que o consumidor localizado nas áreas referidas no inciso II do caput possa antecipar seu atendimento, financiando ou executando, em parte ou no todo, as obras necessárias, devendo esse valor lhe ser restituído pela concessionária ou permissionária após a carência de prazo igual ao que seria necessário para obter sua ligação sem ônus.

§ 6º Para as áreas atendidas por cooperativas de eletrificação rural serão consideradas as mesmas metas estabelecidas, quando for o caso, para as concessionárias ou permissionárias de serviço público de energia elétrica, onde esteja localizada a respectiva cooperativa de eletrificação rural, conforme regulamentação da ANEEL.

§ 7º O financiamento de que trata o § 5º deste artigo, quando realizado por órgãos públicos, inclusive da administração indireta, a exceção dos aportes a fundo perdido, visando a universalização do serviço, serão igualmente restituídos pela concessionária ou permissionária, ou se for o caso, cooperativa de eletrificação rural,

Em síntese, a Lei atribuiu à ANEEL o estabelecimento de “metas de universalização”, mediante a fixação de “áreas” no interior das quais a ligação de consumidores deveria ser atendida “sem ônus” para o solicitante, devendo seu cumprimento “repercutir no resultado” da revisão tarifária de cada concessionária de distribuição.

Para viabilizar a universalização, foi criada a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE)⁷ e posteriormente autorizado o emprego da Reserva Global de Reversão (RGR)⁸, ambas parcialmente financiadas pelas tarifas pagas por todos os usuários do País.

devendo a ANEEL disciplinar o prazo de carência quando o fornecimento for em áreas com prazos de diferimento distintos.

§ 8º O cumprimento das metas de universalização será verificado pela ANEEL, em periodicidade no máximo igual ao estabelecido nos contratos de concessão para cada revisão tarifária, devendo os desvios repercutir no resultado da revisão mediante metodologia a ser publicada.

§ 9º A ANEEL tornará públicas, anualmente, as metas de universalização do serviço público de energia elétrica.

§ 10. Não fixadas as áreas referidas nos incisos I e II do caput no prazo de um ano contado da publicação desta Lei e até que sejam fixadas, a obrigação de as concessionárias e permissionárias de serviço público de energia elétrica atenderem aos pedidos de ligação sem qualquer espécie ou tipo de ônus para o solicitante aplicar-se-á a toda a área concedida ou permitida.

§ 11. A partir de 31 de julho de 2002 e até que entre em vigor a sistemática de atendimento por área, as concessionárias e permissionárias de serviço público de energia elétrica atenderão, obrigatoriamente e sem qualquer ônus para o consumidor, ao pedido de ligação cujo fornecimento possa ser realizado mediante a extensão de rede em tensão secundária de distribuição, ainda que seja necessário realizar reforço ou melhoramento na rede primária.

§ 12. No processo de universalização dos serviços públicos de energia elétrica no meio rural, serão priorizados os municípios com índice de atendimento aos domicílios inferior a oitenta e cinco por cento, calculados com base nos dados do Censo 2000 do IBGE, podendo ser subvencionada parcela dos investimentos com recurso da Reserva Global de Reversão, instituída pela Lei no 5.655, de 20 de maio de 1971 e da Conta de Desenvolvimento Energético - CDE, de que trata o art. 13 desta Lei, nos termos da regulamentação.

§ 13. O Poder Executivo estabelecerá diretrizes específicas que criem as condições, os critérios e os procedimentos para a atribuição da subvenção econômica às concessionárias e permissionárias de serviço público de energia elétrica e, se for o caso, cooperativas de eletrificação rural e para a fiscalização da sua aplicação nos municípios beneficiados.

⁷ Art. 13. Fica criada a Conta de Desenvolvimento Energético – CDE, visando o desenvolvimento energético dos Estados e a competitividade da energia produzida a partir de fontes eólica, pequenas centrais hidrelétricas, biomassa, gás natural e carvão mineral nacional, nas áreas atendidas pelos sistemas interligados, *promover a universalização do serviço de energia elétrica em todo o território nacional* e garantir recursos para atendimento à subvenção econômica destinada à modicidade da tarifa de fornecimento de energia elétrica aos consumidores finais integrantes da Subclasse Residencial Baixa Renda, devendo seus recursos se destinar às seguintes utilizações:

V – para a *promoção da universalização do serviço de energia elétrica em todo o território nacional* e para garantir recursos à subvenção econômica destinada à modicidade tarifária para a subclasse baixa renda (...)

§ 1º Os recursos da Conta de Desenvolvimento Energético - CDE serão provenientes dos pagamentos anuais realizados a título de uso de bem público, das multas aplicadas pela ANEEL a concessionários, permissionários e autorizados e, a partir de 2003, das quotas anuais pagas por todos os agentes que comercializem energia com consumidor final, mediante *encargo tarifário*, a ser incluído a partir da data de publicação desta Lei nas tarifas de uso dos sistemas de transmissão ou de distribuição.

⁸ § 12, acrescentado ao art. 14 da Lei 10.438/2002.

6. A implementação da Lei pela ANEEL

A Lei 10.438/2002 alterou a Lei 9427/96, de criação a ANEEL, para atribuir-lhe competência para “estabelecer, para cumprimento por parte de cada concessionária e permissionária de serviço público de distribuição de energia elétrica, as metas a serem periodicamente alcançadas, visando a universalização do uso da energia elétrica” (art. 3º, XII). No uso dessa atribuição, foi editada a Resolução nº 223, de 29 de abril de 2003, que “Estabelece as condições gerais para elaboração dos Planos de Universalização de Energia Elétrica visando ao atendimento de novas unidades consumidoras ou aumento de carga, regulamentando o disposto nos arts. 14 e 15 da Lei nº 10.438, de 2002, e fixa as responsabilidades das concessionárias e permissionárias de serviço público de distribuição de energia elétrica”.

A Resolução fixou metas de atendimento por concessionária e por Município, mediante a indicação do ano em que a universalização deveria estar concluída, conforme o Índice de Atendimento (Ia) existente na respectiva área. O Ia foi definido como a “razão entre o número de domicílios com iluminação elétrica e o total de domicílios, ambos obtidos a partir do Censo 2000 da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)”. A Resolução fixou um prazo máximo para a completa universalização em cada Município. O prazo de atendimento mais dilatado foi o ano de 2015, para os Municípios com Ia inferior a 53%.

Cada concessionária foi incumbida de apresentar à Agência um Plano de Universalização, contendo Programas Anuais de Expansão do Atendimento, que devem contemplar, dentre outros aspectos, “áreas em que a extensão de redes de distribuição primária e secundária será realizada para a ligação de novas unidades consumidoras”, “metas, em quilômetros, para a extensão de redes de distribuição” e “metas da quantidade de unidades consumidoras a serem atendidas” (art. 8º)⁹.

⁹ Os Programas Anuais de Expansão do Atendimento são atualmente regidos pela Resolução nº 175/2005.

Um relatório anual deve ser encaminhado à ANEEL, informando o número de unidades atendidas e os seguintes indicadores: Nível Urbano de Universalização (NUU), definido como o percentual do “total de unidades consumidoras residenciais urbanas” dividido pelo “total de domicílios urbanos, estimados a partir de dados do IBGE”; Nível Rural de Universalização (NRU), análogo para a área rural, e Nível Global de Universalização (NGU), agregando as áreas rurais e urbanas.

O não-atendimento das metas enseja a aplicação de sanções financeiras, consistentes na “redução dos níveis tarifários obtidos nas revisões periódicas”, mediante aplicação de “coeficientes redutores” (que variam de 0,97 a 0,90) aos itens referentes aos custos gerenciáveis (art. 14).

A Resolução exclui do universo dos beneficiários da universalização os “lotes urbanos situados em loteamentos” (art. 16, III). Revogou-se, ainda, dispositivo de outra resolução que permitia às concessionárias estabelecer as condições de fornecimento de consumidores localizados fora do perímetro urbano¹⁰.

A situação dos “lotes urbanos situados em loteamentos” foi objeto específico da Resolução 82, de 2004, que “estabelece as condições para atendimento com redes de energia elétrica nos lotes situados em loteamentos urbanos, nos parcelamentos situados em zonas habitacionais de interesse social e nos parcelamentos populares, bem como para incorporação dos bens e instalações ao ativo de concessionária ou permissionária de serviço público de distribuição”.

Reafirmou-se que “a concessionária não será responsável pelos investimentos necessários para a construção das obras de infra-estrutura básica destinadas ao atendimento com energia elétrica nos lotes situados em loteamentos urbanos” (art. 3º).

Em contraposição, determinou-se que “a concessionária será responsável pela construção das redes e instalações de distribuição de energia elétrica para o atendimento das unidades consumidoras situadas em parcelamentos de interesse social, em parcelamentos

¹⁰ Art. 7º, III, da Resolução nº 456/2000, que estabelece as Condições Gerais de Fornecimento de Energia Elétrica.

populares e em áreas objeto de desmembramento que estejam em conformidade com a legislação aplicável” (art. 4º).

7. Regime anterior à Lei 10.438/2002

Para que se compreenda o alcance do regime instituído a partir da Lei 10.438/2002 e da Resolução 223/20003, faz-se necessário conhecer o direito vigente anteriormente à sua edição.

A conexão das redes de distribuição com as unidades consumidoras é regida pelo Decreto 41.019, de 26/02/57, alterado pelo Decreto 98.335, de 26/10/89 e regulamentado pela Portaria DNAEE 5, de 11/01/90, regime que continua em vigor exceto no que contraria a Lei 10.438/2002.

O concessionário é obrigado a fornecer energia elétrica, nos pontos de entrega, aos consumidores de caráter permanente localizados dentro dos limites das zonas concedidas respectivas, sempre que as instalações elétricas das unidades de consumo, destinadas ao recebimento e à utilização de energia, satisfaçam condições técnicas de segurança, proteção e operação adequadas (art. 136). “Ponto de entrega” é a “conexão do sistema elétrico do concessionário com as instalações de utilização de energia do consumidor” (art. 135), devendo sua localização ser definida pelo poder concedente.

O custo de atendimento de novas ligações é compartilhado entre concessionário e consumidor (art. 140). A “participação financeira do consumidor” corresponde à diferença entre o orçamento total da obra e os encargos de responsabilidade do concessionário, conforme definidos na Portaria nº 5/90.

São de responsabilidade do consumidor o custeio das obras relativas a “extensão de linha exclusiva ou de reserva”, melhoria de qualidade em níveis superiores aos fixados em regulamento e “melhoria de aspectos estéticos”, inclusive as “parcelas relativas ao segmento do sistema que atender a unidade de consumo, bem como as referentes à ampliação de capacidade ou reforma de subestações, alimentadores e linhas já existentes, quando necessárias ao atendimento do pedido”. Mesmo nesses casos, o atendimento do pedido

depende da “verificação, pelo concessionário, da conveniência técnica e econômica para sua efetivação” (art. 142).

As extensões de rede destinadas ao atendimento de “unidades consumidoras pioneiras” devem ser projetadas da forma mais econômica possível, respeitados os padrões técnicos e de segurança do concessionário, de modo que o ônus de suas posteriores adaptações e reforços para atendimento de novas cargas sejam atribuídos às unidades consumidoras que as solicitarem (art. 4º da Portaria DNAEE 5/90).

8. Impacto urbanístico da universalização

Do ponto de vista urbanístico, o principal resultado da política de universalização de energia elétrica, tal como atualmente praticada, é o incentivo à expansão do tecido urbano. A eliminação da participação do consumidor no financiamento da extensão das redes de distribuição induz o mercado a produzir novas unidades imobiliárias, a fim de se apropriar da valorização decorrente da provisão subsidiada de energia elétrica que virá em seguida.

Esse crescimento urbano está sendo financiado pelo conjunto dos consumidores de energia, que são obrigados a pagar uma tarifa superior ao nível necessário para custear o serviço que recebem. O encarecimento das tarifas induz a uma redução do consumo abaixo do nível eficiente, prejudicando não apenas os usuários residenciais, mas também a atividade econômica dos usuários comerciais e industriais.

Mais grave que a indução à expansão da malha urbana é o estímulo a que esta se faça de maneira clandestina. As metas adotadas pela Agência, com base no censo do IBGE, abrangem o conjunto dos assentamentos irregulares, sem qualquer exceção. Mais que isso, o excluir de seu regime os “lotes urbanos situados em loteamentos” (art. 16, III), a Resolução 223/2003 indiretamente definiu como beneficiários da universalização *exclusivamente* os moradores de unidades irregulares.

Na prática, o critério adotado pela ANEEL para o enquadramento ou não de um imóvel como beneficiário da universalização é o da legalidade. O contrário do que se poderia esperar em um Estado de Direito, não é o cidadão obediente à lei o beneficiário da

política pública, mas o infrator! Se um novo loteamento for executado dentro da lei, caberá ao empreendedor implantar a rede de distribuição de energia elétrica. Se esse mesmo loteamento for realizado clandestinamente, no entanto, seja por iniciativa de um empreendedor inescrupuloso, seja por iniciativa de invasores, a concessionária é obrigada a implantar a rede de distribuição. Para que se possa ter uma idéia do absurdo desse entendimento, basta imaginar uma invasão na Esplanada dos Ministérios. Segundo a ANEEL, a concessionária deveria imediatamente levar energia aos invasores!

As distorções regulatórias não se encerram com a oficialização das ligações. Os moradores de assentamentos irregulares são beneficiários de tarifas sociais, ou seja, pagam menos pela energia que consomem que os demais usuários, que os subsidiam. Isso não apenas é um estímulo a mais para a adesão de novas pessoas a tais empreendimentos, mas também uma fonte de desperdício no consumo da energia elétrica. Considerando, ainda, que grande parte dos moradores desses assentamentos é composta de locatários (ou seja, pagam aluguel a alguém, ainda que este também não seja proprietário do imóvel), do ponto de vista econômico tais subsídios não beneficiam diretamente ao morador, mas ao locador. O imóvel beneficiado valoriza-se no mercado, o que se reflete no aumento do valor do respectivo aluguel.

Há mais um agravante: as concessionárias tratam com maior benevolência a inadimplência nos assentamentos irregulares, em comparação com os regulares. Isso ocorre porque o corte da energia é feito por um empregado da empresa, que precisa entrar no assentamento. Muitas vezes esse funcionário é hostilizado por moradores e por bandidos, que o impedem de trabalhar. Uma variante desse fenômeno é a fraude promovida pelo usuário, mediante adulteração do sistema de medição de consumo, igualmente tolerada.

Os padrões tecnológicos adotados para a universalização também contribuem para o crescimento urbano desordenado. O método mais barato, com base em postes, que é adotado para a universalização, é vulnerável aos “gatos”. Se esse custo fosse incorporado ao planejamento da nova rede, é muito provável que fossem adotadas tecnologias mais seguras. Entretanto, como o custo das ligações clandestinas não é assumido integralmente pelas concessionárias, elas não têm interesse em projetar um sistema sustentável no longo prazo.

Os incentivos urbanísticos perversos poderão inviabilizar a própria política de universalização. A provisão de energia aos atuais assentamentos irregulares estimulará a formação de novos loteamentos clandestinos. Em muitos casos, seus moradores serão oriundos de antigos loteamentos, já beneficiados pela universalização.

9. Inconstitucionalidade da regulação da ANEEL

Ao obrigar as concessionárias de distribuição a atender os loteamentos clandestinos, a ANEEL está não apenas usurpando competências dos Municípios, a quem compete regularizá-los ou não, mas promovendo a *desordem* urbana, em prejuízo do bem-estar dos habitantes da cidade, em flagrante desrespeito aos princípios de política urbana inscritos no art. 182 da Constituição e no Estatuto da Cidade. Além disso, sua atuação provoca um desenvolvimento urbano contrário ao plano diretor, do qual o parcelamento e a ocupação do solo urbano devem ser um instrumento.

As inconstitucionalidades não se limitam ao direito urbanístico. Os loteamentos clandestinos avançam sobre encostas, áreas alagáveis e áreas de proteção de mananciais. São responsáveis por graves problemas de erosão, de que resulta o assoreamento dos rios, e de saúde pública, decorrente da ausência de saneamento. Como integrantes do “poder público”, é dever das concessionárias de energia elétrica e principalmente da ANEEL, recusar-se a abastecer de energia elétrica tais assentamentos, medida indispensável para a “defesa e preservação do meio ambiente” exigida pelo art. 225 da Constituição.

Não menos grave é o desrespeito ao direito de propriedade, consagrado no art. 5º, XXII, e no art. 170, II, uma vez que a maior parte dos assentamentos irregulares está situada em terrenos de propriedade de terceiros, públicos ou privados, configurando autêntico esbulho possessório¹¹.

Igualmente violado foi o princípio da modicidade tarifária, que se encontra implícito na obrigação do concessionário de “manter serviço adequado”, a que alude o art.

¹¹ Código Penal: “Art. 161, § 1º, II: Na mesma pena (detenção, de um a seis meses, e multa) incorre quem invade, com violência a pessoa ou grave ameaça, ou mediante concurso de mais de duas pessoas, terreno ou edifício alheio, para o fim de esbulho possessório”.

175 da Carta Magna. Nos termos da Lei 9.427/96, as tarifas constituem “contraprestação pela execução do serviço” (art. 14), não podendo ser utilizadas, portanto, para financiar projetos alheios ao atendimento do usuário que as paga.

A regulação estatal dos monopólios, de que a ANEEL é um instrumento, tem por finalidade impedir a exploração dos consumidores, induzindo as empresas reguladas a produzir eficientemente, ou seja, aos menores custos possíveis. Não é outra a diretriz inscrita na própria Lei 9.427/96, que criou a ANEEL, quando alude à “apropriação de ganhos de eficiência” (art. 14), e da própria Constituição, que consagra o princípio da eficiência em seu art. 37. Ao permitir o financiamento da universalização pelo conjunto dos usuários de energia elétrica, a ANEEL violou seu dever de *defender* o consumidor, associando-se ao monopolista para a sua *exploração*.

Os acréscimos tarifários empregados para financiar a universalização são uma “prestação pecuniária compulsória” e, como tal, apresentam natureza tributária, nos termos do Código Tributário Nacional¹². Nesse sentido, o instrumento adequado para financiar a universalização e outros programas vinculados ao setor da energia elétrica é a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, previsto no art. 149 da Constituição¹³.

10. Ilegalidade da regulação da ANEEL

O art. 14 da Lei nº 10.438/2002 jamais poderia ser aplicado contrariamente à legislação urbanística e aos dispositivos constitucionais. Da leitura do texto, depreende-se claramente que o critério de universalização é territorial, não havendo qualquer menção ao atendimento de assentamentos irregulares.

É atribuída à ANEEL competência para “fixar áreas, progressivamente crescentes, em torno das redes de distribuição, no interior das quais o atendimento (...) será

¹² Lei nº 5.172/66: “Art. 3º. Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.”

¹³ “Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, *de intervenção no domínio econômico* e de interesse de categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas (...)”.

sem ônus de qualquer espécie para o solicitante (...). Ocorre que a Agência nunca fixou essas áreas de atendimento obrigatório. Não há qualquer ato administrativo em que se tenha estabelecido seu perímetro. Foram estabelecidas metas quantitativas, a serem atendidas pelas concessionárias, definidas a partir do Índice de Atendimento, que nada mais é que a fração de domicílios atendidos com relação ao total de domicílios constantes do Censo do IBGE de 2000. Em nenhum momento tais metas incorporam a dimensão territorial implícita na expressão “áreas, progressivamente crescentes” constante da lei. Exige-se das concessionárias a expansão do atendimento, independentemente da localização das novas redes a serem instaladas.

A ANEEL preocupou-se, entretanto, em compatibilizar a obrigação de atendimento das concessionárias com a responsabilidade dos loteadores pela infra-estrutura dos loteamentos, estabelecida na Lei 6.766/79. Para isso, valeu-se de um curioso artifício. Criou a figura do “lote situado em loteamento” e excluiu-o dos benefícios da universalização. Embora em nenhum momento seja definida a natureza jurídico-urbanística das unidades beneficiárias da universalização, a única interpretação possível é que seriam “lotes urbanos situados fora de loteamentos”.

O entendimento da ANEEL sobre tal conceito pode ser depreendido da Resolução 82/2004. Nela é estabelecida uma contraposição entre, de um lado, “lotes situados em loteamento urbano” e, de outro, “parcelamentos de interesse social”, “parcelamentos populares” e “áreas objeto de desmembramento que estejam em conformidade com a legislação aplicável”. Parcelamentos de interesse social seriam aqueles mencionados no art. 2º, § 6º, da Lei 6.766/79¹⁴. Parcelamentos populares seriam os referidos no art. 18, § 4º¹⁵.

¹⁴ “Art. 2º. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes. (...)”

§ 6º A infra-estrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) consistirá, no mínimo, de: I - vias de circulação; II - escoamento das águas pluviais; III - rede para o abastecimento de água potável; e IV - soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar”.

¹⁵ “Art. 18. Aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao Registro Imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação, acompanhado dos seguintes documentos: (...)”

§ 4º O título de propriedade será dispensado quando se tratar de parcelamento popular, destinado as classes de menor renda, em imóvel declaração de utilidade pública, com processo de desapropriação judicial em curso e imissão provisória na posse, desde que promovido pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios ou suas entidades delegadas, autorizadas por lei a implantar projetos de habitação.”

No entendimento da Agência, expresso em nota técnica que instruiu a elaboração da resolução, “Para os parcelamentos localizados em zonas habitacionais de interesse social foram exigidas apenas soluções para a energia elétrica domiciliar. Todavia, observa-se que não há qualquer determinação legal no tocante a definição da infra-estrutura necessária para os parcelamentos populares, nos quais os lotes destinam-se a população de menor renda”¹⁶. Aparentemente, a Agência concluiu que tais empreendimentos não são loteamentos e que, portanto, não há obrigação dos respectivos promotores em dotá-los de infra-estrutura. Daí porque seriam eles os beneficiários da universalização.

É preciso esclarecer, entretanto, que não existe, em direito urbanístico, a figura do “lote urbano situado fora de loteamento”¹⁷.

Segundo a Lei 6.766/79, loteamento é “a subdivisão da gleba em lotes *destinados a edificação (...)*” (art. 2º, § 1º). O lote, por sua vez, foi definido como “o terreno servido de infra-estrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor (...)” (§ 4º). A infra-estrutura básica compõe-se dos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, e de *energia elétrica pública e domiciliar* e as vias de circulação pavimentadas ou não” (§ 5º).

Essas definições, que inauguram a Lei 6.766/79, não permitem qualquer dúvida. Todo lote tem origem em parcelamento do solo, realizado na modalidade de loteamento ou de desmembramento, que por sua vez deve ser compatível com o plano diretor. O terreno urbano que não se origina de parcelamento não é lote. Não deve, portanto, ser “destinado a edificação” enquanto não for incorporado a um loteamento, ainda que este seja promovido pela Prefeitura, no âmbito de um programa de regularização.

Além disso, como demonstrado, a própria localização das redes, denominadas de “equipamentos urbanos” pela Lei, deve ser definida em projeto de loteamento devidamente

¹⁶ Nota Técnica 70/2003-SRC/ANEEL, de 26/11/2003, item 21.

¹⁷ Poder-se-ia cogitar do lote produzido por desmembramento, mas essa não é, claramente, a situação referida na resolução.

aprovado pela Prefeitura. O fato de haver uma equivocada orientação da ANEEL não concede às concessionárias imunidade perante a legislação urbanística ou aos seus dirigentes, perante o direito penal.

Os lotes produzidos no âmbito das “zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social” (art. 2º, § 6º) têm origem em loteamento ou desmembramento, tanto quanto os demais. A lei não faz qualquer menção no sentido de desonerar o empreendedor da responsabilidade pela instalação da infra-estrutura nesses casos. O mesmo se aplica aos empreendimentos referidos no art. 18, § 4º, que nada mais são que loteamentos feitos pelo Poder Público em imóveis cujo processo de desapropriação ainda não foi concluído.

Apesar de sua fragilidade conceitual, a Resolução 82/2004 tem o mérito de vincular a universalização a empreendimentos legais. Os empreendimentos a que se referem o art. 2º, § 6º, e o art. 18, § 4º, sujeitam-se ao regime geral fixado pela Lei 6.766/79, devendo ser regularmente aprovados pelo Município. Na prática, entretanto, a ANEEL desobedece a sua própria resolução, ao cobrar das concessionárias a expansão numérica das unidades atendidas, independentemente da regularidade dos respectivos assentamentos.

11. Por uma universalização urbanisticamente responsável

Embora a universalização seja um objetivo legítimo, ela não pode se sobrepor aos valores constitucionais do adequado ordenamento territorial (art. 30, VIII) e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225). Além disso, a Lei 10.438/2002, que instituiu a política de universalização, em nenhum momento revogou a legislação urbanística e ambiental.

A adequação da distribuição de energia elétrica ao direito urbanístico e ambiental não pode ser feita imediatamente, haja vista que grande parcela da população vive em assentamentos irregulares consolidados. Isso não deve servir de pretexto, no entanto, para o atendimento de novos loteamentos clandestinos, como ocorre atualmente. Nesse sentido, faz-se necessário compatibilizar a política de universalização contida no art. 14 da Lei

10.438/02 com a ordem urbanística prevista na Constituição, na Lei 6.766/79 e no Estatuto da Cidade¹⁸.

A fixação pela ANEEL de “áreas, progressivamente crescentes, no interior das quais o atendimento será sem ônus de qualquer espécie para o solicitante” (art. 14 da Lei 10.438/2002) tem que ser feita a partir de solicitação dos Municípios, que são os responsáveis pelo ordenamento de seus territórios. O aporte financeiro do setor elétrico deve ser canalizado para empreendimentos urbanos legais, aprovados pelas autoridades municipais e voltados ao atendimento da população de baixa renda.

Nesse sentido, três tipos de empreendimento podem ser identificados como possíveis beneficiários de programas de universalização: loteamentos e conjuntos habitacionais promovidos pelo próprio poder público, programas de regularização fundiária e consórcios imobiliários¹⁹.

Em todos esses casos, a valorização imobiliária decorrente das obras realizadas pelas concessionárias estaria sendo apropriada pelo Poder Público municipal e não por loteadores privados ou invasores. Ao invés de fomentar a ocupação irregular do solo, o setor elétrico estaria contribuindo para a implementação de uma política habitacional e urbana ordenada e legal, criando-se uma verdadeira parceria entre concessionárias e Municípios.

No caso específico dos assentamentos irregulares, é preciso que a provisão de serviços respeite a competência municipal para regularizá-los ou não. A instalação de redes de distribuição de energia faz parte das obras de regularização urbanística e deve obedecer à respectiva legislação.

¹⁸ Registre-se que o Projeto de Lei do Senado 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 de serviços públicos com objetivos do desenvolvimento urbano”, em tramitação no Congresso Nacional, visa aperfeiçoar a legislação federal com o mesmo objetivo.

¹⁹ O consórcio imobiliário é uma alternativa oferecida ao proprietário de área atingida pela obrigação de parcelar ou edificar, prevista no § 4º do art. 182 da Constituição. Por seu intermédio, “o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas”, “correspondentes ao valor do imóvel antes da execução das obras” (art. 46, §§ 1º e 2º do Estatuto da Cidade).

Um adequado enquadramento legal das concessionárias de distribuição de energia elétrica, que as subordine ao direito urbanístico e ambiental e crie incentivos para que as ligações clandestinas sejam prevenidas e reprimidas, certamente terá impacto duradouro sobre o futuro das cidades brasileiras, constituindo-se em elemento indispensável da ordem urbanística.

12. Referências bibliográficas

MARICATO, Ermínia

Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.

Petrópolis: Vozes, 2001.

PINTO, Victor Carvalho.

A Ordem Urbanística.

Fórum de Direito Urbano e Ambiental. Maio-Junho de 2002.

Revista de Direito Imobiliário, nº 51, Ano 24. Julho-Dezembro de 2001.

Direito Urbanístico. Plano Diretor e Direito de Propriedade.

São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

A Interface entre Zoneamento e Regulação de Infra-estruturas.

Memorias del IX Seminario Internacional: "Derecho y Espacio Urbano".

Quito, Ecuador: IRGLUS-PGU, Cuaderno de Trabajo 101, 2003.

www.senado.gov.br/web/conleg/artigos/politicassocial/AInterfaceZoneamento.pdf

SMOLKA, Martin.

Regularização da Ocupação do Solo Urbano: a Solução que é Parte do Problema, o Problema que é Parte da Solução.

In FERNANDES, Edésio e ALFONSIN, Betânia (coordenadores).

A Lei e a Ilegalidade na Produção do Espaço Urbano.

Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

THOMPSON, Wilbur

The City as a Distorted Price System.

In *The Urban Economy*. Edited by Harold M. Hochman.

New York: Norton & Company, 1976.