



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE
PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E DE HABITAÇÃO E URBANISMO**

**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE
PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS**

NOTA TÉCNICA CONJUNTA nº 01/2019

EMENTA: VIABILIDADE DE INSTALAÇÃO DE REDE DE ÁGUA E ENERGIA ELÉTRICA EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS E OCUPAÇÕES IRREGULARES. FORNECIMENTO É SERVIÇO ESSENCIAL, ATENDENDO AO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E AO DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. NECESSIDADE DE PONDERAÇÃO COM O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO. AUTONOMIA DO DIREITO À MORADIA DIGNA EM RELAÇÃO AO DIREITO DE PROPRIEDADE. DEVER DO PODER PÚBLICO EM EMPREENDER REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DIANTE DE SITUAÇÕES CONSOLIDADAS, DESDE QUE SUPERADOS OS RISCOS DE ORDEM FÍSICA E OBSERVADAS AS RESTRIÇÕES E VEDAÇÕES AMBIENTAIS.

Diante de reiteradas consultas formuladas a estes Centros de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente e de Habitação e Urbanismo e de Proteção aos Direitos Humanos no tocante à possibilidade de fornecimento de água e energia elétrica em assentamentos urbanos e rurais de interesse social, bem como em comunidades tradicionais em processo de reconhecimento e/ou titulação, formula-se a presente Nota Técnica contendo orientações às Promotorias de Justiça no Paraná e às Administrações Públicas Direta e Indireta.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

1. DOS SERVIÇOS ESSENCIAIS DE ÁGUA E ENERGIA ELÉTRICA COMO DIREITOS HUMANOS

1.a) Do direito à água

O acesso a fornecimento de água potável trata-se de direito da maior importância, que se vincula necessariamente à dignidade humana. Nesse sentido, há reiteradas e relevantes manifestações do Direito Internacional dos Direitos Humanos, cujas normas devem ser observadas pelos agentes públicos domésticos brasileiros, vez que os tratados internacionais subscritos pelo Brasil têm força, no mínimo, de normas supralegais, conforme decisão proferida no Recurso Extraordinário (RE) nº 466.343, do Supremo Tribunal Federal.

Em 1977, os participantes da 1ª Conferência sobre a Água, realizada em Mar del Plata, da Organização das Nações Unidas – ONU –, acordaram que “todas as pessoas, independentemente do seu nível de desenvolvimento e condições sociais e econômicas, têm o direito de aceder a água potável em quantidades e qualidade para satisfazer as suas necessidades básicas”.

Em 1979, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres – CEDAW – estabeleceu um conjunto de objetivos visando acabar com a discriminação contra as mulheres, fazendo menção expressa à água e ao saneamento, nos termos do artigo 14(2)(h):

“Os Estados signatários deverão tomar todas as medidas apropriadas para acabar com a discriminação contra as mulheres nas zonas rurais de forma a assegurar, numa base de igualdade entre homens e mulheres, que elas participam e beneficiam do desenvolvimento rural e, nomeadamente, deverão assegurar a essas mulheres o direito: (...) (h) A usufruir de condições de vida adequadas, particularmente no que respeita à habitação, saneamento, **abastecimento de água** e eletricidade, transportes e comunicações”.¹

1 Disponível em: <<https://bit.ly/1pNOosU>>.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Em 1989, a Convenção sobre os Direitos da Criança igualmente se refere explicitamente à água, como sendo um direito das crianças e adolescentes, mais precisamente o artigo 24(2) preconiza que:

“Os Estados signatários deverão assegurar a implementação integral deste direito e, nomeadamente, deverão tomar medidas apropriadas: (...) c) para combater a doença e a subnutrição, incluindo no âmbito dos cuidados de saúde primários, através de, entre outras medidas, a aplicação de tecnologias já disponíveis e através da disponibilização de alimentos nutritivos adequados e **água potável**, tendo em conta os perigos e os riscos da poluição ambiental”.

Em 1992, durante a Conferência Internacional sobre a Água e o Desenvolvimento Sustentável, realizada em Dublin, ficou estabelecido que “é vital reconhecer primeiro o direito básico de todos os seres humanos a terem acesso a água limpa e saneamento a um preço acessível”.

Em 1999, o artigo 12, da Resolução da Assembleia Geral da ONU A/Res/54/175, que trata do direito ao desenvolvimento, previu que “na concretização total do direito ao desenvolvimento, *inter alia*: (a) Os direitos a alimentação e água limpa são direitos fundamentais e a sua promoção constitui um imperativo moral tanto para os Governos nacionais como para a comunidade internacional”.

Já em 2002, o artigo I.1, do Comentário Geral N.º 15, a oficialmente interpretar o Tratado Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, indica que o “direito humano à água é indispensável para se viver uma vida com dignidade humana. É um requisito para a realização de outros direitos humanos”. Considerou, outrossim, que “o direito humano à água prevê que todos tenham água suficiente, segura, aceitável, fisicamente acessível e a preços razoáveis para usos pessoais e domésticos”.

A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de 2006, em seu artigo 28, definiu o direito das pessoas com deficiência a um nível de vida adequado e afirmou:

“2. Os Estados Signatários reconhecem o direito das pessoas com deficiência à proteção social e a usufruírem desse direito sem discriminação com base na sua deficiência, e deverão dar os passos necessários para salvaguardar e promover a realização deste direito, incluindo medidas: (a) Para assegurar o acesso igual às



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná
pessoas com deficiência a serviços de água limpa, e para assegurar o acesso a serviços, dispositivos e outros apoios às necessidades próprias da deficiência adequados e a preços razoáveis”.

Em 2007, o Relatório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre a abrangência das obrigações relevantes em termos de direitos humanos relacionadas com o acesso equitativo à água potável segura, sob o enfoque dos instrumentos internacionais de direitos humanos, sustentou que:

“É chegada a altura de considerar o acesso à água potável segura e ao saneamento como um direito humano, definido como o direito a acesso igual e não-discriminatório a uma quantidade suficiente de água potável por pessoa e para os usos domésticos (...) de forma a assegurar a vida e a saúde”.

Em 2010, a Assembleia Geral da ONU, por intermédio da Resolução A/RES/64/292, reconheceu o acesso à água potável como um direito humano essencial ao pleno gozo da vida e de todos os outros direitos humanos e previsto em tratados existentes sobre direitos humanos². Na sequência à Resolução da Assembleia Geral da ONU, seguiu-se a Resolução do Conselho dos Direitos Humanos da ONU, segundo a qual o direito à água está abrangido pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, sendo, portanto, vinculante aos Estados. Também requisitou aos Estados que desenvolvam as ferramentas e mecanismos adequados para alcançarem a concretização integral das obrigações em termos de direitos humanos relacionadas com o acesso à água potável segura, incluindo áreas atualmente não-servidas ou insuficientemente servidas.³

Nessa mesma linha segue a declaração oficial da Relatora Especial das Nações Unidas, Catarina de Albuquerque, sobre o direito humano à água e saneamento, durante sua missão oficial ao Brasil em dezembro de 2013:

“O direito humano à água e saneamento determina que todos devem ter direito a água e esgoto que esteja disponível, seja física e financeiramente acessível, aceitável e de qualidade para todos sem qualquer tipo de discriminação. Também obriga os Estados a

²Disponível em: <<https://bit.ly/1CcbtRm>>

³ Disponível em: <<https://bit.ly/1rZmThO>>



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

eliminar progressivamente as desigualdades de acesso tanto à água como ao esgoto – desigualdades entre populações nas zonas rurais ou urbanas, formais ou informais, ricas ou pobres (...). O quadro jurídico do direito humano à água determina claramente que a garantia de água para consumo pessoal e humano deve ter prioridade sobre qualquer outro consumo – industrial, turístico ou agrícola”.⁴

Ainda, segundo recente manifestação dos Ministros e Chefes de Delegação durante a Conferência Ministerial do 8º Fórum Mundial da Água⁵ – “Compartilhando Água” –, que reuniu em Brasília, nos dias 19 e 20 de março de 2018, representantes de mais de 100 países:

“A água é um elemento transversal do desenvolvimento sustentável e no desafio da erradicação da pobreza; os recursos hídricos são indispensáveis para todos os seres vivos e para viver em harmonia e em equilíbrio com o planeta e seus ecossistemas, reconhecidos por algumas culturas como Mãe Terra;

Nós saudamos:

(...)

21. Reforçar a necessidade urgente de respeitar o direito de todos os seres humanos, independentemente da sua situação e localização, à água potável e ao saneamento como direitos humanos fundamentais, previstos no direito internacional dos direitos humanos, no direito internacional humanitário e nas convenções internacionais pertinentes, conforme aplicável” (grifo nosso).

Nesse mesmo sentido, a Organização Mundial de Saúde (OMS) recomenda, para satisfação das necessidades básicas individuais (beber, cozinhar e higiene elementar), 20 a 50 litros diários de água potável, acrescentando que os 50 litros diários representam a quantidade mínima recomendada para áreas com características urbanas, considerando o acesso ótimo entre os 100 e os 200 litros de água por dia por pessoa.⁶ Portanto, para além de considerações puramente jurídicas, tem-se posicionamento de agência especializada em saúde dando conta de que é vital o consumo de considerável

⁴ Disponível em: <<https://bit.ly/2vK2R6t>>

⁵ Chamado urgente para uma ação decisiva sobre a água. Conferência Ministerial – Processo Político do 8º Fórum Mundial da Água. Brasília/DF. Item 21. Disponível em <<https://bit.ly/2WzvShe>>.

⁶ Disponível em: <<https://bit.ly/2Luxxnb>>



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

quantidade de água por dia, para que se preserve o direito à vida, à integridade física e à saúde.

Já no plano da legislação interna, destaca-se a Lei Federal nº 7.783/89, que regulamenta o exercício do direito de greve. Define ela as atividades essenciais e regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade. Esse instrumento legislativo apresenta, já de início, como serviços ou atividades essenciais o “tratamento e abastecimento de água” (art. 10, I). Assim, tal direito é o primeiro citado num rol em que constam os seguintes serviços:

“II - assistência médica e hospitalar; III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos; IV - funerários; V - transporte coletivo; VI - captação e tratamento de esgoto e lixo; VII - telecomunicações; VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares; IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais; X - controle de tráfego aéreo e navegação aérea; e XI compensação bancária”.

O artigo 11, do mesmo diploma legal, determina que, “nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade”, conceituando, no parágrafo único, como necessidades inadiáveis “aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população”.

O direito ao saneamento básico foi definido como universal pela Lei nº 11.445/2007 que, em seu artigo 2º, prevê que:

“Para fins do disposto nesta Lei, considera-se

I-A - saneamento básico - conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável, constituído pelas atividades, pela disponibilização, pela manutenção, pela infraestrutura e pelas instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e os seus instrumentos de medição;

(...)

III - universalização - ampliação progressiva do acesso ao saneamento básico para os domicílios ocupados do País;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Art. 3º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

I - universalização do acesso;

(...)

III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de forma adequada à saúde pública e à proteção do meio ambiente”.

A implantação de infraestrutura básica e a prestação de serviços essenciais em áreas de uso habitacional são imperativos da dignidade humana, nos termos do artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal. Conforme a Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei Federal n.º 9.433/1997, a água é bem de domínio público, sendo objetivo dessa política assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos uso.

Desse modo, a garantia de acesso a uma quantidade mínima de água para a saúde e bem-estar é um direito que não pode ser obstado em face da situação jurídica ou econômica das pessoas e das famílias. Conclui-se, então, que a privação de acesso à água cria obstáculo ao exercício dos demais direitos humanos e à realização de outras políticas públicas universais, como a saúde, moradia digna e alimentação adequada, assim como restringe o desenvolvimento de atividades produtivas, tão necessárias à subsistência das comunidades. Assim, a instalação para fornecimento de água potável e saneamento é fundamental para a garantia do mínimo existencial indispensável à sobrevivência digna das famílias, tratando-se de serviço público essencial.

1.b) Do direito à energia elétrica

A eletricidade é um recurso básico ao desenvolvimento, de maneira que a inclusão elétrica não apenas concorre para expandir a liberdade substantiva e melhorar a qualidade de vida das pessoas, como também se trata de um direito humano, cujo exercício condiciona o desfrute de outros tantos direitos humanos. Ademais, a privação de acesso à energia elétrica é fator de obstáculo ao exercício de outras políticas públicas universais, como a educação e a saúde, bem assim restringe o desenvolvimento de atividades produtivas, tão necessárias à subsistência das comunidades rurais, como por



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

exemplo, a inclusão destas comunidades no Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

A ONU instituiu o ano de 2012 como o Ano Internacional da Energia Sustentável para Todos, com vista a reforçar a ideia de que se deve “assegurar o acesso à energia para todos” (Resolução nº 65/151, de 2011).

Em 1979, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres – CEDAW – estabeleceu um conjunto de objetivos para acabar com a discriminação contra as mulheres, fazendo menção expressa ao fornecimento de energia elétrica, nos termos do artigo 14(2)(h):

“Os Estados signatários deverão tomar todas as medidas apropriadas para acabar com a discriminação contra as mulheres nas zonas rurais de forma a assegurar, numa base de igualdade entre homens e mulheres, que elas participam e beneficiam do desenvolvimento rural e, nomeadamente, deverão assegurar a essas mulheres o direito: (...) (h) A usufruir de condições de vida adequadas, particularmente no que respeita à habitação, saneamento, abastecimento de água e **eletricidade**, transportes e comunicações”.⁷ (grifamos).

No atual estágio do avanço civilizatório já experimentado no Brasil, afigura-se inquestionável que a energia elétrica trata-se não só de serviço público de natureza essencial, senão de verdadeiro direito humano, a integrar e compor o mínimo existencial, de modo que é inadmissível que existam pessoas e famílias sem acesso a tal serviço, sobretudo porque vivem em área em que há conflito fundiário em sentido amplo, isto é, algum tipo de disputa sobre a propriedade/posse do imóvel. Não se pode olvidar, neste sentido, que também o Comentário Geral n. 04, do Conselho de Direitos Humanos da ONU, enumerou entre os pilares do direito à moradia adequada a *as diversas formas de segurança jurídica da posse*, independentemente do título de propriedade, o que vem sendo reforçado pela Relatoria Especial do Direito à Moradia Adequada. Portanto, a “irregularidade” fundiária, ausência de comprovação de dominialidade ou conflito sobre posse/propriedade de imóvel público ou privado não podem ser limitadores do acesso a esse direito.

⁷ Disponível em: <<https://bit.ly/1pNOosU>>



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Como já se indicou em relação ao direito à água, a Lei Federal nº 7.783/89, que dispõe sobre o exercício do direito de greve, define como atividade essencial “a produção e distribuição de energia elétrica” (artigo 10, inciso I).

No caso paranaense cabe à Companhia Paranaense de Energia Elétrica - COPEL, na condição de concessionária fornecedora de serviço público essencial, o dever de atender as imposições da legislação que disciplina o regime de concessões e que cria diversos deveres para as concessionárias, de forma que prestem serviços adequados, eficientes, seguros e contínuos.

Há que se dizer que a instalação de energia elétrica sobre os lotes denominados de irregulares se dará em caráter provisório, para atender famílias por razões humanitárias, não sendo verificável nenhum prejuízo a terceiros, vez que tal atendimento, por precário, não impedirá, sozinho, eventual retomada da posse legítima ou da propriedade, se assim reconhecido pelo Poder Judiciário. Por fim, é importante ressaltar que o acesso a um sistema eficiente de energia elétrica é fator de permanência das famílias no campo, de forma a evitar que muitas delas migrem para as cidades em busca de melhor qualidade de vida, promovendo o desenvolvimento com viés social.

2. INSTALAÇÃO DE REDE DE ÁGUA E ENERGIA ELÉTRICA EM ASSENTAMENTOS DE INTERESSE SOCIAL EM ÁREA URBANA

O ordenamento jurídico reconheceu e assumiu também o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito à cidade sustentável como direito humano de natureza difusa. Devem-se nomear a Carta Mundial pelo Direito à Cidade (2006) e a Nova Agenda Urbana das Nações Unidas (2016) como marcos internacionais e a própria Constituição da República de 1988 (art. 182, sobretudo) e o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) como diplomas pátrios. A cidade, patrimônio de todos e produção do trabalho coletivo, tem como sua função social o bem-estar de seus habitantes e a gestão democrática.

A implantação de infraestrutura básica e a prestação de serviços essenciais em áreas de uso habitacional são imperativos da dignidade da pessoa humana, nos termos do artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Sob esse prisma é que se deve, primordialmente, analisar a questão em tela.

De partida, vale observar que o atendimento às necessidades elementares da coletividade nas cidades – muitas das quais se concretizam por meio de melhorias estruturais, como resultado do processo de urbanização – independe da relação de titularidade da terra onde residam os sujeitos beneficiados, não podendo isso tornar-se impeditivo para a concreção dos direitos fundamentais:

“Muitas das situações de segurança, salubridade e conforto (que as exigências legais têm por objetivo garantir) são alcançáveis nos assentamentos irregulares, pela execução de obras de infra-estrutura urbana, especialmente drenagem, redes de água, redes de esgoto e viabilização de coleta de lixo. (...) Os impactos ambientais e sanitários (relacionados à saúde pública) negativos, decorrentes de grande número desses assentamentos precários são resultado, sobretudo, da ausência de infra-estrutura urbana” (BUENO, Laura Machado de Mello e MONTEIRO, Pedro Cauê Mello Rosa. *Planos Diretores, aspectos urbanísticos e ambientais na regularização fundiária*. In: ROLNIK, Raquel (org.) *Regularização Fundiária Plena Referências Conceituais*. Brasil: Ministério das Cidades, 2007, p. 256-257).

No rol de direitos de natureza indisponível, tuteláveis pelo Ministério Público, assoma o *direito à moradia digna*, inscrito no artigo 6º, da Carta Magna. Seus elementos constituintes foram especificados em normativas internacionais como o Comentário Geral n. 4, do Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, que deu densidade normativa ao artigo 11, §1º, do Pacto Internacional dos Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais⁸¹. Nesse marco encontram-se enunciados os seguintes componentes: a) segurança jurídica da posse; b) disponibilidade de serviços, materiais, benefícios e infraestrutura; c) custo acessível; d) habitabilidade; e) acessibilidade; f) localização; e g) adequação cultural. A despeito da integralidade e indissociabilidade dessas dimensões, no tema em comento destacam-se os serviços e infraestrutura:

81 ‘Art. 11, §1º: Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento’.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

"Disponibilidade de serviços, materiais, benefícios e infraestrutura. Uma moradia adequada deve dispor de certos serviços essenciais para a saúde, segurança, conforto e nutrição. Todos os beneficiários do direito à moradia adequada devem ter acesso permanente a recursos naturais e comuns, água potável, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, instalações sanitárias, meios de armazenagem de alimentos, depósito dos resíduos, drenagem do ambiente e serviços de emergência. (...) Habitabilidade. A moradia adequada deve ser habitável, em termos de prover os habitantes com espaço adequado e protegê-los do frio, umidade, calor, chuva, vento ou outras ameaças à saúde, riscos estruturais e riscos de doença. A segurança física dos ocupantes deve ser garantida. O Comitê estimula os Estados-partes a, de modo abrangente, aplicar os Princípios de Higiene da Moradia, preparados pela OMS, que vê a habitação como o fator ambiental mais frequentemente associado a condições para doenças em análises epidemiológicas, isto é, condições de habitação e de vida inadequadas e deficientes são invariavelmente associadas com as mais altas taxas de doença e mortalidade".

Tal perspectiva está em confluência com a legislação brasileira. De fato, inexistente qualquer óbice formal à prestação de serviços de fornecimento de água e energia elétrica em assentamentos precários. Ao contrário, a Lei Maior consigna a obrigação da União, dos Estados e dos Municípios de promover a *"melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico"* (art. 23, IX). Outrossim, o artigo 182, da Magna Carta, associa a função social das cidades ao bem-estar de seus habitantes, ao passo que o artigo 2º, do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), garante esses serviços públicos:

Art. 2ªA política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

Entre as quatro vertentes do saneamento básico, previstas na Lei Federal 11.445/2007, destaca-se o abastecimento de água potável, "constituído pelas atividades, pela disponibilização, pela manutenção, pela infraestrutura e pelas instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e os seus instrumentos de medição" (art. 2º, I-A, 'a'). O princípio reitor de tal política pública é, sem dúvida, o da universalização do acesso. Por esta razão, o art. 210-A, da Constituição do Estado do Paraná de 1989, entroniza mesmo a água como um bem essencial à vida, estabelecendo que "o acesso à água potável e ao saneamento constitui um direito humano fundamental" (Emenda Constitucional 22/2017).



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Por sua vez, a regulamentação nacional do fornecimento de energia elétrica foi dada pela Resolução Normativa n. 414/2010, da Agência Nacional de Energia Elétrica, que dispõe sobre *Condições Gerais de Fornecimento de Energia Elétrica*, estabelecendo direitos e deveres dos consumidores. Também explícito para assegurar a universalização do atendimento, ainda que em modalidade provisória, para unidades consumidoras localizadas em áreas não regularizadas de interesse social, o referido diploma destina atenção especial à população de baixa renda, tanto na Seção XIII, específica sobre “regularização fundiária de assentamentos em áreas urbanas”, quanto na Seção XIV relativa aos modos de “fornecimento provisório”. Sublinha-se o artigo 52:

“Art. 52. A distribuidora pode atender, em caráter provisório, unidades consumidoras de caráter não permanente localizadas em sua área de concessão, sendo o atendimento condicionado à solicitação expressa do interessado e à disponibilidade de energia e potência. § 1º Para o atendimento de eventos temporários, tais como festividades, circos, parques de diversões, exposições, obras ou similares, devem ser observadas as condições a seguir:

(...)

§ 2º Para o atendimento de unidades consumidoras localizadas em assentamentos irregulares ocupados predominantemente por população de baixa renda, devem ser observadas as condições a seguir: (Redação dada pela REN ANEEL 479, de 03.04.2012)

I – deve ser realizado como forma de reduzir o risco de danos e acidentes a pessoas, bens ou instalações do sistema elétrico e de combater o uso irregular da energia elétrica;

II – a distribuidora executará as obras às suas expensas, ressalvado o disposto no § 8º do art. 47, devendo, preferencialmente, disponibilizar aos consumidores opções de padrões de entrada de energia de baixo custo e de fácil instalação; e

III - a distribuidora pode adotar soluções técnicas ou comerciais alternativas, mediante apresentação das devidas justificativas para avaliação e autorização prévia da ANEEL; e (Redação dada pela REN ANEEL 610, de 01.04.2014) IV – existência de solicitação ou anuência expressa do poder público competente. (Incluído pela REN ANEEL 418, de 23.11.2010)

IV – existência de solicitação ou anuência expressa do poder público competente. (Incluído pela REN ANEEL 418, de 23.11.2010)

§ 3º Os consumidores atendidos na forma deste artigo devem ser previamente notificados, de forma escrita, do caráter provisório do atendimento e das condições técnicas e comerciais pertinentes, bem como da possibilidade de conversão do atendimento provisório em definitivo nos termos do §5º e, no caso do § 2º, da eventual necessidade de remoção da rede de distribuição de energia elétrica após a decisão final sobre a situação do assentamento. (Redação dada pela REN ANEEL 670 de 14.07.2015)

§ 4º Os equipamentos de medição a serem instalados devem ser compatíveis com a aferição e o registro das grandezas de consumo de energia elétrica e demanda de potência, conforme o caso.

§ 5º O interessado poderá solicitar a conversão do fornecimento provisório em definitivo, devendo a distribuidora verificar a necessidade de restituir valores pagos a maior, aplicando os procedimentos descritos nos arts. 40 a 48, conforme o caso,



MINISTÉRIO PÚBLICO

no prazo de até 90 (noventa) dias da solicitação, com a devida atualização pelo IGP-M, considerando o orçamento à época, a carga, demanda e tarifas atuais, bem como a necessidade de obra adicional, custos de retirada não incorridos e aproveitamento da obra já realizada no atendimento provisório (Incluído pela REN ANEEL 670 de 14.07.2015)".

no prazo de até 90 (noventa) dias da solicitação, com a devida atualização pelo IGP-M, considerando o orçamento à época, a carga, demanda e tarifas atuais, bem como a necessidade de obra adicional, custos de retirada não incorridos e aproveitamento da obra já realizada no atendimento provisório (Incluído pela REN ANEEL 670 de 14.07.2015).”.

Embora inexista disciplina expressa sobre quem detém competência específica para solicitar ou anuir com o pedido de fornecimento, a praxe, a doutrina e a jurisprudência adotam o Município como o responsável por tal atividade, quando situado o assentamento dentro do perímetro urbano, haja vista seu dever de promover o “*adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano*” (art. 30. VIII. CF/88).

Conquanto seja cediço que a anuência a que alude o artigo 52, §2º, IV, não gera implicações de caráter patrimonial para a Municipalidade, tais como obrigação de indenizar ou outros efeitos de desapropriação direta ou indireta, importa consignar que mais do que a mera não oposição, recomenda-se o protagonismo mesmo do Poder Público local na adoção de medidas que reduzam a vulnerabilidade dos assentamentos urbanos de interesse social, priorizando os que apresentem riscos geológicos, estruturais, sociais, ambientais, entre outros. O fornecimento de água e energia elétrica integram necessariamente os programas de qualificação dessas áreas, inclusive mitigando riscos de várias espécies, posto que permitem contato mais imediato com as autoridades responsáveis em caso de emergência e reduzem o uso de velas, lamparinas, instrumentos inflamáveis e conexões fora das normas técnicas, bem como diminuem a incidência de doenças transmitidas pela ausência de água tratada.

A seu turno, tampouco a localização dos assentamentos urbanos **ocupados predominantemente pela população de baixa renda** em Áreas de Preservação Permanente no interior do perímetro urbano veda, em princípio, o fornecimento, ao menos provisório, de água potável e energia elétrica. Ora, se as Leis Federais 13.465/2017 e 12.651/2012 (vide art. 3º, IX, 'd' e art. 64º) admitem a regularização fundiária de interesse

9 Art. 64. Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana.

§ 2º O estudo técnico mencionado no § 1º deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;

II - especificação dos sistemas de saneamento básico;

III - proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações;

IV- recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

9





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

social de assentamentos consolidados nesses espaços especialmente protegidos, desde que os projetos e estudos prevejam efetiva melhoria das condições ambientais, não cabem óbices ao atendimento provisório das comunidades como etapa do processo de regularização, supervisionado pelo Poder Público, licenciado pelos órgãos ambientais e com eventuais medidas compensatórias pactuadas. Entendida a regularização fundiária não apenas como titulação do domínio, mas como o conjunto das *"medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes"* (art. 9º da Lei 13.465/2017), com ela devem ser integrados os assentamentos à cidade formal com extensão das redes de água e de energia elétrica, conforme as Cortes de Justiça têm comandado:

"RECURSO INOMINADO. RGE - RIO GRANDE ENERGIA E MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO. PRETENSÃO DE FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. DIREITO à moradia e dignidade da pessoa humana. Serviço essencial. Mínimo existencial.

1) Preliminar de ilegitimidade passiva do Município afastada. A numeração predial dos imóveis localizados em seu território é de responsabilidade do Município.

2) O Direito à Moradia, aí incluídos os serviços públicos mínimos para uma existência digna, vem consolidado na Ordem Constitucional Vigente como Direito Social - Direito Fundamental de Segunda Dimensão -, e ganha especial relevo quando se identifica, in concreto, com o núcleo garantidor do mínimo existencial. **De forma que, por critério de inafastável razoabilidade, exige dos órgãos estatais responsáveis pela realização das políticas públicas positivas a mitigação da cláusula da reserva do possível, preservando-se, em favor dos administrados, a intangibilidade do direito à vida digna.**

3) **Localização do imóvel em área de preservação permanente não impede a regularização do fornecimento de água e energia elétrica. A Lei nº. 12.651/12 estabelece a possibilidade de intervenção em área de preservação permanente em caso de interesse social, no qual se insere a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas de ocupação antrópica consolidada, observadas as condições estabelecidas na Lei Federal nº 11.977/2009 (art. 3º, inciso IX, alínea d).**

4) **Em ordem à efetivação dos mandamentos constitucionais epígrafados e pelo fato de que o imóvel da parte autora possui condições de receber tanto a regularização quando o fornecimento de energia elétrica, mediante atendimento das exigências técnicas, deve ser julgado procedente o pedido formulado na inicial.**

5) **SENTENÇA CONFIRMADA PELOS SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS - Assim, na forma do artigo 46 da Lei nº 9.099/95 e em atenção aos critérios de celeridade, simplicidade, informalidade e economia processual elencados no artigo**

V - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;

VI - comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e

VII - garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

2º da mesma lei, confirma-se a sentença em segunda instância, constando apenas da ata, com fundamentação sucinta e dispositivo, servindo de acórdão a súmula do julgamento" (TJ-RS - Recurso Cível: 71008062978 RS, Relator: Mauro Caum Gonçalves. Data de Julgamento: 27/02/2019, Segunda Turma Recursal da Fazenda Pública. Data de Publicação: Diário da Justiça 11/03/2019).

Nessas situações, o "caráter provisório" do atendimento disposto no *caput*, do artigo 52, da Resolução Normativa ANEEL nº414/2010, não poderá ser interrompido enquanto ali residirem as famílias, devendo ser convertidas as instalações em caráter definitivo tão logo se inicie ou se conclua a regularização fundiária (a qual, nos termos do art. 36, §2º da Lei 13.465/17, pode ser realizada em etapas). Isso porque, ao contrário do que muitas vezes se propala, a falta de energia elétrica e de abastecimento de água não resolve e sim agrava seriamente o risco a que estão expostos os moradores da área:

"O fornecimento de energia elétrica é, de qualquer modo, serviço universal, devendo estar disponível a todos os cidadãos, mediante o pagamento de contraprestação devida e desde que as condições mínimas de segurança se façam presentes.

No caso concreto, afastada a necessidade de regularização formal do loteamento, não houve nos autos a indicação de que havia, no local, perigo para a instalação da extensão das linhas. **Parece mais razoável entender que, mantidos os autores na clandestinidade, o risco seria evidentemente maior. Portanto, também porque se constitui direito fundamental, intimamente ligado ao direito de moradia, não vinculado à propriedade, procede a pretensão. Enquanto existirem moradores no loteamento, o serviço de energia elétrica deverá ser prestado, estejam os imóveis regularizados ou não**

(1ª Vara Cível do Foro Central de Porto Alegre, Processo 001/1.07.0150265-0, Juiz de Direito Juliano da Costa Stumpf, julgado em 15.8.2011).

Na mesma toada, há precedentes jurisprudenciais reforçando a tese da vinculação entre o serviço essencial e o respeito à dignidade da pessoa humana, não configurando irregularidade fundiária (ausência de título) argumento plausível para justificar a recusa do fornecimento.

"ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. TUTELA DE URGÊNCIA. COMUNIDADE INDÍGENA. FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. PRESENTE A PROBABILIDADE DO DIREITO.

1. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos suficientes que atestem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, nos termos do disposto no art. 300 do CPC.

2. **O fornecimento de energia elétrica à comunidade indígena diz diretamente com o direito a condições de dignidade de vida mínimas, nos dias atuais. Envolve, principalmente, a segurança nas condições de saúde da comunidade, considerada a possibilidade de manutenção de alimentos e medicamentos na forma refrigerada e de banho aquecido nos dias frios, pelo**



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná
que deve se sobrepor a eventual prejuízo financeiro que, porventura, a companhia de energia elétrica venha a sofrer com a futura e incerta remoção da comunidade indígena do local" (TRF-4 - AG: 5042267-20.2018.4.04.0000, Relator: Rogerio Favreto. Data de Julgamento: 25/02/2019, Terceira Turma).

"CIVIL E PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - FORNECIMENTO ININTERRUPTO DE ENERGIA ELÉTRICA - PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA - SERVIÇO ESSENCIAL - PRINCÍPIO DA RESERVA DO POSSÍVEL - PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - AGRAVO PARCIALMENTE PROVIDO. 1) A dignidade da pessoa humana consubstancia o primeiro fundamento de todo o sistema constitucional posto e o último arcabouço da guarida dos direitos individuais, sendo que, por constituir-se fundamento do Estado Democrático de Direito, deve prevalecer quando em conflito com outros interesses da administração de maneira a proteger os usuários do serviço público de qualquer forma de violência ou arbitrariedade que ameace tal princípio; 2) **O fornecimento de energia elétrica é serviço essencial na vida de qualquer cidadão, notadamente de um Município como um todo, eis que a garantia eficaz de outros serviços como saúde, segurança e educação, dele dependem diretamente;** 3) A prestação positiva de serviços pelo Estado ou por suas concessionárias está, em regra, sujeita ao princípio da "reserva do possível" no sentido de que os direitos já previstos só podem ser garantidos quando há recursos públicos suficientes, **não podendo, contudo, o Estado negar aos administrados o mínimo existencial para uma sobrevivência digna.** Precedentes do Excelso Supremo Tribunal Federal; 4) Agravo de Instrumento provido em parte" [sem grifo no original]

(TJ-AP - AGV: 213108 AP, Relator: Desembargador MELLO CASTRO, Data de Julgamento: 19/08/2008, Câmara Única, Data de Publicação: DOE 4359, página (s) 15 de 17/10/2008).

Ampliando o espectro temático, o fornecimento de água enquadra-se na mesma categoria de prestação devida, bastando, para tanto, o exercício de posse e não a comprovação de propriedade:

"APELAÇÃO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. ABASTECIMENTO DE ÁGUA. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. RECUSA NO FORNECIMENTO PELA CONCESSIONÁRIA EM RAZÃO DA CONSUMIDORA NÃO TER PROVADO A TITULARIDADE DA PROPRIEDADE.

INADMISSIBILIDADE. INCOMPETÊNCIA DA RÉ PARA ANALISAR REFERIDA QUESTÃO. OBRIGAÇÃO DE CUNHO PESSOAL. PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO IMPROVIDO.

A relação obrigacional decorrente da prestação de serviços de abastecimento de água e coleta de esgoto é de natureza pessoal e não propter rem. Deste modo, **inútil à SABESP condicionar a prestação de serviço à demonstração pelo consumidor da titularidade do imóvel ou qualificar o que são propriedades regulares e irregulares,** pois a cobrança por eventual inadimplência deve ser dirigida ao beneficiário do serviço. **Ademais, a prestação de serviço de abastecimento de água é essencial, cuja ausência fere frontalmente a dignidade da pessoa humana. Não cabe à concessionária verificar eventual titularidade do imóvel, incumbência esta destinada à Administração Pública.** E, no caso, esta não demonstrou qualquer interesse sobre a questão, mesmo instada a se manifestar por duas vezes nos autos, cuja inércia não tem o condão de comprometer o julgamento da causa" (STJ - Agravo em Recurso Especial: 1.153.258 - SP, Relator: Ministro Og Fernandes, Data de Julgamento: 20/09/2017, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 22/09/2017 – grifo nosso).



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Outrossim, o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, quanto ao assunto, pronunciou-se nos autos de Agravo de Instrumento n. 909.400-4. Em decisão da lavra douta da Juíza de Direito Substituta em 2º Grau Dilmari Helena Kessler, datada de 15 de maio de 2012, restou plenamente reconhecido o direito do possuidor para requerer fornecimento de água ao imóvel:

“Cabe à concessionária fornecer a água tratada, procedendo à ligação da rede externa - de sua titularidade - com a rede interna, a ser edificada, ou suportada financeiramente, por quem de direito. Caso concreto em que a instalação da rede fica condicionada à respectiva contraprestação.

Embora seja lícito à concessionária impor condições para a ligação do serviço de água, dada a essencialidade de tal serviço, no caso, não pode subsistir a exigência da prova da propriedade do imóvel.

Ocorre que não há impedimento legal para o possuidor também exercer o direito de requerer o fornecimento de água em seu imóvel, porquanto a contraprestação pelo serviço ficará sob sua responsabilidade” (grifamos).

Em face dos posicionamentos expostos, imperioso anotar que a viabilidade da instalação de redes de água e luz nessas circunstâncias não significa incentivo às ocupações irregulares ou a processos clandestinos de parcelamento do solo. Mesmo porque o Ministério Público e os órgãos fiscalizatórios devem seguir coibindo tanto crimes ambientais quanto atentados à ordem urbanística. A atuação em situações consolidadas para prestação desses serviços mínimos como etapa da regularização fundiária ou, para atendimento provisório até que se decida definitivamente pela permanência ou reassentamento das famílias de baixa renda, em nada impede ou contradita a necessária atuação repressiva a parceladores ilegais e a atuação indutora de políticas públicas de habitação de interesse social, única resposta, em última instância, capaz de enfrentar o déficit habitacional que está na origem da precariedade da moradia que assola as cidades brasileiras.

Fato é que a irregularidade urbanística e fundiária não significa, em essência, produto da autonomia da vontade dos grupos sociais mais vulneráveis. Ao contrário, é resultado do processo histórico de urbanização desordenada e estrutural que impõe uma série de dificuldades de acesso ao mercado formal de lotes urbanizados às camadas populares, sendo indispensável o reconhecimento desse fenômeno por parte do Poder Público para as providências cabíveis.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Tendo em vista que a responsabilidade pela consolidação dos assentamentos precários recai, em grande parte, sobre os próprios Municípios – os quais, *grosso modo*, exercem de maneira deficiente seu *poder de polícia* na fiscalização de imóveis públicos e áreas de especial proteção ambiental, além de se omitirem na formulação e execução de políticas públicas de habitação de interesse social¹⁰ – descabe, em regra, sua oposição genérica à instalação de mínimas condições de moradia nessas comunidades. Deve-se alertar, portanto, que os requisitos do §2º, do artigo 52, da Resolução Normativa ANEEL nº 414/2010, são objetivos e, quando presentes, sobretudo o inciso I, levam à anuência do Município. Eventual negativa há de, sempre, estar devidamente motivada e fundamentada. Quando verificado que a negativa tem cunho discriminatório, que se vale de afirmação falsa ou pretende proteger eventuais interesses privados (como os dos proprietários dos imóveis), cabe a apuração de eventual incidência da Lei Federal 8.429/92 (improbidade administrativa) e do Código Penal (art. 321 - advocacia administrativa), sem prejuízo das sanções disciplinares.

Deve-se registrar, no entanto, que os aludidos raciocínios não podem ser aplicados na hipótese de assentamentos humanos localizados no interior de unidade de conservação de proteção integral, cujas modalidades se encontram previstas no artigo 8º, da Lei Federal 9.985/2000, em virtude da incompatibilidade de qualquer uso habitacional.

4. FORNECIMENTO DE ÁGUA E ENERGIA ELÉTRICA EM ÁREAS RURAIS

Por óbvio, as ponderações sobre a essencialidade dos serviços de fornecimento de água e energia elétrica, como direitos autônomos e/ou vinculados à saúde, à moradia, à alimentação no espectro da dignidade da pessoa humana, não fazem distinção entre áreas urbanas e rurais. Tanto assim que a Constituição do Estado do Paraná prevê atendimento a ambas, em seu artigo 210:

“Art. 210. O Estado, juntamente com os municípios, instituirá, com a participação popular, **programa de saneamento urbano e rural**, com o objetivo de promover a defesa preventiva da saúde pública, respeitada a capacidade de suporte do meio ambiente aos impactos causados. (vide Lei Complementar 82 de 24/06/1998)

¹⁰ Destaca-se que a Política Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei Nacional 11.124/2005), que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHS), determina, em seu art. 12, que os Municípios devem elaborar um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), no qual deve haver mapeamento e diagnóstico dos assentamentos precários de interesse social e metas concretas para sua urbanização e regularização.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Parágrafo único. O programa será regulamentado mediante lei e orientado no sentido de garantir à população:

- I - abastecimento domiciliar prioritário de água tratada;
- (...)"

Nada obstante, os *modos e meios* de concretização dos direitos à água e à energia elétrica podem variar, em áreas urbanas e rurais, de acordo com a natureza do território, dos usos do solo e atividades, da densidade e forma da ocupação humana, dos bens jurídicos protegidos e das especificidades culturais e tradicionais e da eventual existência de espaços ambientais protegidos. Assim, devem ser tecidas breves considerações sobre as cautelas e particularidades impostas pelo regramento de direito agrário, visando evitar que se fomentem loteamentos de caráter urbano e empreendimentos imobiliários sem qualquer interesse social fora dos perímetros delimitados pelos Planos Diretores Municipais e legislação dele decorrente.

No que se refere à energia elétrica, cuja regulamentação é da alçada federal, as áreas rurais se encontram beneficiadas pelo Programa Luz Para Todos, disciplinado pelo Decreto nº 9.357/2018, que estabelece prioridade às famílias de baixa renda, às áreas de reforma agrária (acampamentos e assentamentos), às comunidades indígenas, quilombolas e extrativistas, entre outras:

"Art. 1º: (...)

§ 1º São beneficiárias do Programa "LUZ PARA TODOS" as famílias residentes na área rural que ainda não tenham acesso ao serviço público da energia elétrica, com prioridade de atendimento para:

- I - famílias de baixa renda inscritas no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo federal;
- II - famílias beneficiárias de programas de Governo que tenham por objeto o desenvolvimento social e econômico;
- III - assentamentos rurais, comunidades indígenas, quilombolas e outras comunidades localizadas em reservas extrativistas ou impactadas diretamente por empreendimentos de geração ou de transmissão de energia elétrica, cuja responsabilidade não seja do próprio concessionário; e
- IV - escolas, postos de saúde e poços de água comunitários".

Além da priorização de tais grupos e comunidades, majoritariamente rurais, merecem destaque três outros aspectos que as distinguem dos assentamentos urbanos.

O primeiro deles diz respeito às cautelas para que se mantenha o uso e ocupação do solo rural (isto é, fora do perímetro urbano delimitado pelos Planos Diretores



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Municipais) em compatibilidade com as finalidades da legislação agrária, evitando-se a urbanização desordenada e os parcelamentos ilícitos (abaixo do módulo rural mínimo definido pelo Estatuto da Terra e pela Lei Federal 5.868/1972). Há que se cuidar para que o direito ao fornecimento de água e energia elétrica não seja mobilizado para, na prática, legitimar empreendimentos clandestinos com morfologia e densidade tipicamente urbanas fora do perímetro urbano, beneficiando atividades econômicas de impacto ambiental e sem qualquer interesse social. Não se pode olvidar que as únicas hipóteses de exceção comportadas, atualmente, pelo ordenamento jurídico brasileiro para subdivisão de imóveis rurais abaixo do mínimo módulo (ou da chamada "fração mínima de parcelamento") são as expressamente previstas pelo artigo 65, §5º, do Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964) e pelo artigo 8º, §4º da Lei 5.868/1972:

"Lei 4.504/1964

Art. 65. O imóvel rural não é divisível em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural.

§ 1º Em caso de sucessão causa mortis e nas partilhas judiciais ou amigáveis, não se poderão dividir imóveis em áreas inferiores às da dimensão do módulo de propriedade rural.

§ 2º Os herdeiros ou os legatários, que adquirirem por sucessão o domínio de imóveis rurais, não poderão dividi-los em outros de dimensão inferior ao módulo de propriedade rural.

§ 3º No caso de um ou mais herdeiros ou legatários desejar explorar as terras assim havidas, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária poderá prover no sentido de o requerente ou requerentes obterem financiamentos que lhes facultem o numerário para indenizar os demais condôminos.

§ 4º O financiamento referido no parágrafo anterior só poderá ser concedido mediante prova de que o requerente não possui recursos para adquirir o respectivo lote.

§ 5º Não se aplica o disposto no caput deste artigo aos parcelamentos de imóveis rurais em dimensão inferior à do módulo, fixada pelo órgão fundiário federal, quando promovidos pelo Poder Público, em programas oficiais de apoio à atividade agrícola familiar, cujos beneficiários sejam agricultores que não possuam outro imóvel rural ou urbano. (Incluído pela Lei nº 11.446, de 2007).

§ 6º Nenhum imóvel rural adquirido na forma do § 5º deste artigo poderá ser desmembrado ou dividido. (Incluído pela Lei nº 11.446, de 2007).

Lei 5.868/1972

Art. 8º - Para fins de transmissão, a qualquer título, na forma do Art. 65 da Lei número 4.504, de 30 de novembro de 1964, nenhum imóvel rural poderá ser desmembrado ou dividido em área de tamanho inferior à do módulo calculado para



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

o imóvel ou da fração mínima de parcelamento fixado no § 1º deste artigo, prevalecendo a de menor área.

§ 1º - A fração mínima de parcelamento será:

- a) o módulo correspondente à exploração hortigranjeira das respectivas zonas típicas, para os Municípios das capitais dos Estados;
- b) o módulo correspondente às culturas permanentes para os demais Municípios situados nas zonas típicas A, B e C;
- c) o módulo correspondente à pecuária para os demais Municípios situados na zona típica D.

§ 2º - Em Instrução Especial aprovada pelo Ministro da Agricultura, o INCRA poderá estender a outros Municípios, no todo ou em parte, cujas condições demográficas e sócio-econômicas o aconselhem, a fração mínima de parcelamento prevista para as capitais dos Estados.

§ 3º São considerados nulos e de nenhum efeito quaisquer atos que infrinjam o disposto neste artigo não podendo os serviços notariais lavrar escrituras dessas áreas, nem ser tais atos registrados nos Registros de Imóveis, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e criminal de seus titulares ou prepostos. (Redação dada pela Lei nº 10.267, de 28.8.2001)

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica: (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)

I - aos casos em que a alienação da área destine-se comprovadamente a sua anexação ao prédio rústico, confrontante, desde que o imóvel do qual se desmembre permaneça com área igual ou superior à fração mínima do parcelamento; (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

II - à emissão de concessão de direito real de uso ou título de domínio em programas de regularização fundiária de interesse social em áreas rurais, incluindo-se as situadas na Amazônia Legal; (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

III - aos imóveis rurais cujos proprietários sejam enquadrados como agricultor familiar nos termos da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006; ou (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

IV - ao imóvel rural que tenha sido incorporado à zona urbana do Município. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 5º - O disposto neste artigo aplica-se também às transações celebradas até esta data e ainda não registradas em Cartório, desde que se enquadrem nas condições e requisitos ora estabelecidos".

Destarte, cuidam-se de permissivos legais exclusivamente atinentes aos programas de apoio à agricultura familiar (reforma agrária) e de regularização fundiária de interesse social. Além dessas, sabe-se que se aplica regime jurídico especial aos modos próprios culturalmente situados de coabitação e territorialidade dos povos indígenas e comunidades tradicionais, por força constitucional, pelos tratados internacionais de direitos humanos (como a Convenção 169 a OIT) e diploma legais, especialmente o



MINISTÉRIO PÚBLICO

Decreto Federal 6.040/2007. Nesses territórios, como não há parcelamento do solo em lotes individuais mas propriedade coletiva, descabe a ressalva.

Outra questão a indicar análise caso a caso é a do *modo de fornecimento de água e energia elétrica* em áreas rurais, isto é, dos métodos e técnicas de prestação nem sempre são iguais às das cidades. Em regiões onde exista rede pública nas proximidades do acampamento, assentamento ou da comunidade, esta será aproveitada e estendida, porém, em situações isoladas ou distantes, poder-se-ão empregar formas alternativas de atendimento integral ou complementar, como poços artesianos, unidades modulares de tratamento *in loco* de água, geradores comunitários de energia, captação de energia solar, entre outras, sempre dentro de políticas públicas, com projeto, implantação, assistência técnica, operação e monitoramento diretamente pelos entes estatais ou pelas concessionárias de tais serviços, no campo de sua responsabilidade socioambiental.

Especial atenção deve ser destinada aos casos de sobreposição entre áreas da reforma agrária ou territórios tradicionais e unidades de conservação de uso sustentável, cujas modalidades se encontram explicitadas no artigo 14, da Lei Federal 9.985/2000. Em tais hipóteses, os projetos e soluções para fornecimento de água e luz deverão ser discutidos no âmbito de seus órgãos gestores e conselhos, conforme dispõe o artigo 20, incisos IV e IX, do Decreto Federal 4.340/2002.

De outro lado, seja na hipótese de unidade de conservação de proteção integral, cujas modalidades se encontram previstas no artigo 8º, da Lei Federal 9.985/2000, seja no caso de áreas de preservação permanente situadas em zonas rurais, que foram estatuídas pelo artigo 4º, da Lei Federal 12.651/2012, ou de áreas úmidas e seus entornos protetivos, que por força da Resolução Conjunta IBAMA/SEMA/IAP nº 005/2008 se equiparam às áreas de preservação permanente, deve-se registrar a incompatibilidade de qualquer uso habitacional, razão pela qual se veda a instalação de serviços de fornecimento de água e energia elétrica.

4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Pelas razões expostas, concluem e recomendam os CAOPs de Proteção ao Meio Ambiente, de Habitação e Urbanismo e de Proteção aos Direitos Humanos:



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

a) o acesso à água potável e à energia elétrica integram o rol de direitos humanos/fundamentais, por força do princípio da dignidade da pessoa humana, devendo ser atendidos pelo Poder Público ou seus concessionários e permissionários, independentemente da regularidade fundiária dos assentamentos/acampamentos de interesse social, sejam eles urbanos ou rurais (áreas ocupadas por trabalhadores rurais que aguardam a reforma agrária), ou da titulação oficial dos territórios de comunidades tradicionais, vez que o direito de propriedade não se sobrepõe aos direitos à moradia, à saúde, à alimentação, ao meio ambiente equilibrado, à cidade e à vida digna;

b) o direito humano à moradia digna engloba, entre seus elementos constitutivos, a disponibilidade de serviços e infraestrutura, bem como as condições mínimas de habitabilidade, sendo concretizado também mediante a devida prestação dos serviços de fornecimento de água e energia elétrica, ainda que em caráter provisório e em diferentes modalidades técnicas segundo a localidade e seu caráter urbano ou rural;

c) **dentro do perímetro urbano**, a legislação admite, em regra, a extensão dos serviços de abastecimento de água e de fornecimento de energia elétrica como etapa da regularização fundiária urbana de interesse social prevista na Lei Federal nº 13.465/2017 (Reurb-S), mesmo em Áreas de Preservação Permanente, devendo esses serviços constarem do projeto de regularização¹¹, que deverá ser licenciado junto aos órgãos ambientais competentes, e dos estudos que o embasam prevejam e pactuem a melhoria das condições ambientais do assentamento. Nessa hipótese, a concessão da anuência a que alude o artigo 52, §2º, IV, da Resolução Normativa 414/2010 da ANEEL, cabe ao Município, sem prejuízo da anuência dos órgãos gestores e conselhos de unidades de conservação de uso sustentável;

11 Conforme prevê o artigo 14 da Lei Federal 13.465/2017: "Art. 14. Poderão requerer a Reurb: (...) V - o Ministério Público".



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

d) ainda dentro do perímetro urbano, cabe o fornecimento provisório dos serviços de abastecimento de água e de energia elétrica, (art. 52, § 1º, da Resolução Normativa 414/2010 da ANEEL) aos povos ciganos e outras comunidades nômades, não havendo necessidade de projeto de regularização em tais hipóteses;

e) fora do perímetro urbano (zona rural), o abastecimento de água potável e o fornecimento de energia elétrica deverá ser viabilizado para povos indígenas e comunidades tradicionais, bem assim áreas de acampamentos e assentamentos de trabalhadores rurais que aguardam a reforma agrária, devendo-se atentar: e1) às alternativas técnicas disponíveis em situações de ausência de rede pública; e2) às condicionantes ambientais quando houver sobreposição com unidades de conservação de uso sustentável (art. 14, da Lei 9.985/00) a serem pactuadas no âmbito de seus órgãos gestores e conselhos (art. 20, IV e IX, do Decreto Federal 4.340/2002; e e3) à incompatibilidade do uso habitacional com as finalidades das unidades de conservação de proteção integral (art. 8º, da Lei 9.985/00), das áreas de preservação permanente (art. 4º, da Lei 12.651/12) e das áreas úmidas (Resolução Conjunta IBAMA/SEMA/IAP nº 005/2008).

f) ainda fora do perímetro urbano (zona rural), com exceção das hipóteses previstas no item "e", deve-se atentar para a vedação do abastecimento de água potável e o fornecimento de energia elétrica nos casos de parcelamento do solo com fins urbanos ou em desrespeito ao módulo rural mínimo.

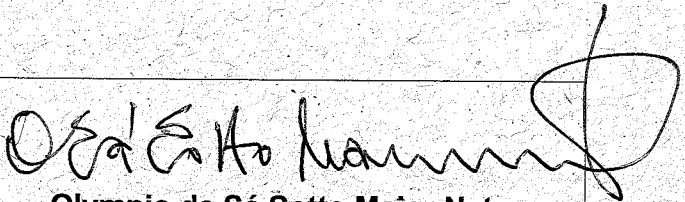
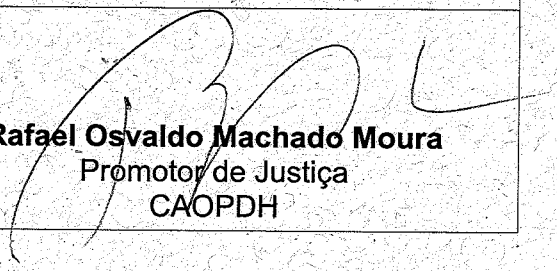
Por fim, registre-se que, em zona rural, a concessão da anuência a que alude o artigo 52, § 2º, IV, da Resolução Normativa 414/2010 da ANEEL, cabe em regra ao INCRA. Nas hipóteses de unidades de conservação de uso sustentável e



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná
outros espaços ambientais protegidos, deve-se buscar a anuência dos órgãos
gestores e respectivos conselhos.

Curitiba, 28 de maio de 2019.

ALBERTO VELLOZO MACHADO:46311653915 Alberto Vellozo Machado Procurador de Justiça Coordenador CAOPMAHU	 Olympio de Sá Sotto Maior Neto Procurador de Justiça Coordenador CAOPDH
ALEXANDRE GAIO:02098613989 Alexandre Gaio Promotor de Justiça CAOPMAHU Assinado de forma digital por ALEXANDRE GAIO:02098613989 Dados: 2019.06.07 13:09:49 -03'00'	 Rafael Osvaldo Machado Moura Promotor de Justiça CAOPDH