

## PARECER Nº , DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 165, de 2009 (PLC nº 4.321, de 2008, na Casa de origem), do Deputado JUVENIL, que *altera o art. 1.259 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil, para elevar o valor das perdas e danos devido pelo invasor de má-fé.*

RELATOR: Senador **EFRAIM MORAIS**

### I – RELATÓRIO

Submete-se à decisão terminativa desta Comissão o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 165, de 2009 (nº 4.321, de 2008, na Casa de origem), de autoria do eminente Deputado JUVENIL, que *altera o art.1.259 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, para elevar o valor das perdas e danos devido pelo invasor de má-fé.*

O art. 1º serve ao enunciado da norma, o art. 2º contempla o comando normativo, e o art. 3º contém a cláusula de vigência, com previsão de *vacatio legis* de quarenta e cinco dias, contados da data de publicação oficial da lei.

O comando normativo no art. 2º, cerne do PLC nº 165, de 2009, em nada altera a redação atual do art. 1.259 do Código Civil, no que concerne ao construtor de boa-fé, cingindo-se ao de má-fé, que continuará obrigado a proceder à demolição da obra invasora e a suportar o pagamento de perdas e danos ao proprietário do solo invadido, não mais no dobro, e sim no *décuplo* do valor dos danos aferidos.

A justificação da matéria ressalta os seguintes aspectos:

i) a atual redação dada à *lei civil fomenta a má-fé, o ilícito civil e a violação do direito de propriedade, o que torna a sua modificação necessária;*

ii) importa estabelecer *simetria entre os arts. 1.259 e o parágrafo único do art. 1.258, ambos do Código Civil, pois este último impõe ao*

construtor de má-fé, nas hipóteses daquele artigo, o pagamento de perdas e danos em décuplo (e não em dobro);

iii) é injusto e irrisório o valor das perdas e danos calculado em dobro, diante da má-fé do construtor;

iv) há necessidade de se coibir o comportamento de construtoras de prédios e edifícios, que, em virtude da brandura da regra encartada no art. 1.259 do Código Civil, vêm sistematicamente descumprindo a lei, porquanto os valores devidos a título de perdas e danos ao proprietário do terreno invadido são irrisórios, *quando comparados aos ganhos advindos das construções*.

Não há emenda a examinar.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, incisos I e II, alínea *d*, do Regimento Interno desta Casa (RISF), cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade dos temas que lhe são submetidos, bem como, no mérito, sobre direito civil, o que permite constatar que o PLC nº 165, de 2009, não apresenta vício de **regimentalidade**.

A proposição, além disso, cumpre os requisitos formais e materiais de **constitucionalidade**, tendo em vista que compete privativamente à União legislar sobre direito civil, a teor do disposto no art. 22, inciso I, da Constituição Federal (CF). A matéria se insere no âmbito das atribuições legiferantes do Congresso Nacional, de conformidade com o *caput* do art. 48 da Carta Magna, sem invasão de reserva temática.

No que concerne à **juridicidade**, o projeto está corretamente lavrado sob os seguintes critérios: a) adequação da forma [lei ordinária]; b) generalidade normativa; c) potencial para inovar a ordem jurídica; d) coercitividade latente; e e) compatibilidade com os princípios gerais de direito pátrio.

Quanto à técnica legislativa, entendemos que o projeto está em desacordo com os termos da Lei Complementar (LC) nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que tem por objetivo proporcionar a utilização de linguagem e técnicas próprias, que garantam às proposições legislativas as características esperadas pela lei: clareza, concisão, interpretação unívoca, generalidade, abstração e capacidade de produção de efeitos.

A objeção a ser feita diz respeito à ementa do PLC nº 165, de 2009, que não obedece ao comando normativo previsto no art. 5º da LC nº 95, de 1998, pois deixa de explicitar, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da proposta. Em vez disso, a ementa apenas menciona, sem maiores explicações, a alteração do art. 1.259 do Código Civil. Assim, para a solução da questão, será apresentada, ao final deste relatório, emenda de redação.

No **mérito**, o PLC nº 165, de 2009, tem por objetivo alterar o Código Civil no tópico que trata das plantações e construções, que são formas de acessão artificial.

As acessões artificiais, como as construções e plantações, são atividades antrópicas, pois é o homem que as promove, em caráter oneroso e sujeito à regra de incorporação, sob presunção *juris tantum*, de que se ocupa o art. 1.253 do Código Civil: *toda construção e plantação existente em um terreno presume-se feita pelo proprietário e à sua custa, até que se prove o contrário*.

Todavia, essa regra admite exceção. Por isso é que, malgrado o comando do art. 1.253 do Código Civil, segundo o qual, em princípio, *tudo o que se plantar ou erigir em um terreno pertence ao seu titular*, não é raro ocorrência de fenômeno inverso, no qual a propriedade *principal* passa ao domínio de quem sobre ela plantou ou construiu. Dito por SÍLVIO DE SALVO VENOSA (Direito Civil, ed. Atlas, p. 40), *sem a credibilidade da sociedade nos estados de aparência, inviável seria a convivência*.

Para que tal ocorra, a construção ou plantação deve exceder “consideravelmente o valor do terreno”, e quem “de boa-fé, plantou ou edificou, adquirirá a propriedade do solo, mediante pagamento da indenização fixada judicialmente, se não houver acordo”. É o que determina o parágrafo único do art. 1.255 do Código Civil.

Seguindo a trilha de VENOSA, conclui-se que a hipótese é de inversão de um dos mais tradicionais paradigmas do direito civil brasileiro, o de que a propriedade da terra nua (*bem principal*) tem maior valor social que os *bens acessórios* a ela acrescidos, como edificações e benfeitorias.

Para melhor aquilatar a eventual inversão de valores, compare-se a nova regra do Código Civil de 2002 à estatuída no Código Civil de 1916, quando a lei e a jurisprudência desprezavam o valor da construção ou da plantação, por maior que fossem, e determinavam a demolição da acessão, indenizando-se o dono de materiais e sementes, conforme o caso, com vistas a restaurar o direito de propriedade.

O novel direito de superfície atribui caráter social às iniciativas (construções e plantações) e as novas regras sobre o uso efetivo da

propriedade orientam-se pelas políticas de ocupação do solo e de distribuição das riquezas, com prestígio à boa-fé do invasor.

Mas há limite para essa conduta, e o Direito não comunga com a má-fé do invasor.

De fato, o art. 1.258 do Código Civil de 2002 ressalva que “se a construção, feita parcialmente, em solo próprio, invade solo alheio em proporção não superior à vigésima parte [desse solo], o construtor de boa-fé adquire a propriedade da parte invadida; [e] se a construção exceder o da vigésima parte, [o invasor] responderá por indenização que represente o valor da área perdida e a desvalorização da área remanescente [do terreno invadido]”.

Da leitura do texto do art. 1.258 se extrai que se prestigia a boa-fé do construtor em invasão não superior à vigésima parte da dimensão do solo alheio, mas se o valor da construção exorbitar o valor monetário da parte invadida, o invasor deve arcar com a indenização devida ao proprietário do terreno. Essa indenização compreenderá o valor da área invadida e também o da área que, embora não invadida, experimente desvalorização em decorrência da invasão ou da construção.

O parágrafo único do art. 1.258, a seu turno, ressalva que, *se o construtor pagar o equivalente ao décuplo do valor das perdas e danos, adquire a propriedade da parte do solo que invadiu, desde que seja proporcional à vigésima parte do terreno e, além disso, o valor da construção exceder consideravelmente o dessa parte, não sendo possível demolir a porção invasora sem grave prejuízo para a construção.*

Vistos em sistema, o art. 1.258, *caput*, o seu parágrafo único, e o art. 1.259, revelam frágil proteção ao proprietário do solo, e embora atribuam ao construtor invasor o dever de indenizar contra atos de ocupação indevida, com gradação maior se houver má-fé, concedem-lhe a iniciativa da invasão e até lhe propiciam o domínio do solo invadido.

Com efeito, o art. 1.258, *caput*, e o seu parágrafo, põem nas mãos do invasor toda a iniciativa de apropriação forçada ao dizerem que o invasor adquire a propriedade parcial do terreno invadido ao construir em solo alheio; depois, ao autorizarem a transferência da propriedade, ainda que o construtor esteja de má-fé, se o valor da construção exceder consideravelmente o da parte do solo por ele invadida e não for possível demolir a porção invasora, sem grave prejuízo para a construção. Aqui, é evidente a proteção dada não ao proprietário, mas à construção invasora.

Adiante, na parte final do art. 1.259, se vê, mais uma vez, que a aparente proteção ao proprietário do solo é, na verdade, condescendência

para com o invasor: *se o construtor estiver de má-fé, demolirá o que construiu no terreno e pagará perdas e danos, devidos em dobro*. Portanto, será o proprietário invadido que deverá demonstrar a má-fé do invasor.

Evidentemente, os dispositivos estão repletos de teoria e muito distantes da realidade quotidiana, mais dura para quem sofre a invasão, sobretudo porque se vê obrigado a promover ações judiciais em defesa do seu patrimônio e, não raro, enfrentar potências financeiras, em especial as voltadas para a construção civil.

A leitura atenta dos dispositivos em tela mostra que o proprietário é que terá o ônus de promover perícias de mensuração de solo para indicar ao juiz o grau de avanço em seu terreno.

Além disso, para postular direitos, deverá demonstrar a dimensão da invasão, se inferior ou superior à vigésima parte do terreno invadido.

Mais ainda, deverá definir o valor da construção do vizinho invasor, para, então, identificar o de suas perdas e danos.

O ônus, atribuído ao proprietário invadido, de avaliar o valor da construção pertencente ao invasor será ainda mais inaceitável se a construção se encontrar em sua fase inicial, não sendo possível dimensioná-la completamente.

Diante das razões que emergem do exame do art. 1.258 e seu parágrafo único, e do art. 1.259, ambos do Código Civil, não se confirmam imediatas as pretendidas garantias dadas ao proprietário invadido, pois criam, para o proprietário, o dever de provar judicialmente a ocorrência de invasão, a sua dimensão, o dano causado à propriedade, inclusive à remanescente (não invadida), e a má-fé do vizinho invasor.

Tudo isso, no âmbito de um Poder Judiciário assoberbado por miríades de ações, o que dá condições para que construções invasoras cheguem ao término sem que o Estado ofereça ao proprietário invadido razoável expectativa de defesa de sua propriedade, nada obstante tratar-se de direito assegurado na Constituição Federal.

### **III – VOTO**

Diante das razões expendidas, relativas à constitucionalidade, juridicidade e mérito, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 165, de 2009, com a apresentação da seguinte emenda de redação:

#### **EMENDA Nº 1 – CCJ**

A ementa do Projeto de Lei da Câmara nº 165, de 2009, passa a ter a seguinte redação:

Altera o art. 1.259 do Código Civil, no que concerne ao construtor de má-fé, que passará a suportar o pagamento das perdas e danos ao proprietário do solo invadido, não mais no dobro, mas no décuplo do valor apurado.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator