



SENADO FEDERAL  
*Gabinete do Senador Jorginho Mello*

**PARECER Nº       , DE 2019**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 26, de 2018 (nº 5.851/2013, na Casa de origem), do Deputado Onofre Santo Agostini, que *altera o art. 4º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre parcelamento do solo urbano, para assegurar o direito de permanência das edificações na reserva de faixa não edificável de 15 (quinze) metros de cada lado das rodovias federais, ferrovias e dutos.*

Relator: Senador **JORGINHO MELLO**

**I – RELATÓRIO**

Vem à deliberação desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), nos termos do art. 101, incisos I e II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), o Projeto de Lei da Câmara nº 26, de 2018 (nº 5.851/2013, na Casa de origem), do Deputado Onofre Santo Agostini, que *altera o art. 4º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre parcelamento do solo urbano, para assegurar o direito de permanência das edificações na reserva de faixa não edificável de 15 (quinze) metros de cada lado das rodovias federais, ferrovias e dutos.*

O PLC nº 26, de 2018, é composto por três artigos. O art. 1º fixa seu objeto. O art. 2º contém as inovações jurídicas mediante proposta de alteração da redação do art. 4º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. O art. 3º do PLC veicula a cláusula



de vigência imediata da Lei que resultar da aprovação desta proposição. Os dispositivos serão detalhados quando da análise da proposição.

A justificação do projeto na Câmara dos Deputados informa que diversas edificações instaladas em faixas não-edificáveis muitos anos antes do início das concessões de rodovias estão sendo objeto de ações de reintegração de posse pelas concessionárias. Ressalta que, em geral, essas edificações não colocam em risco a segurança dos usuários da rodovia e que as famílias e os comerciantes correm o risco de ter suas propriedades perdidas sem indenização em razão dessas ações.

A proposição, oriunda da Câmara dos Deputados, foi distribuída, em 11 de maio de 2018, à Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI) e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Em 4 de setembro de 2018, em reunião da CI, foi lido e aprovado o relatório do Senador Lasier Martins, que passou a constituir o Parecer (SF) nº 14, de 2018, pela aprovação do PLC nº 26, de 2018, com as Emendas nºs 1-CI, 2-CI e 3-CI. Os principais argumentos jurídico-constitucionais utilizados no Parecer foram o direito constitucional à propriedade e o direito à moradia como direito social (art. 5º, XXII e XXIII; art. 6º; art. 170, II e III; e 182, §§1º e 2º, todos da CF). Foi alegado, ainda, que não seria razoável que famílias inteiras e pequenos comerciantes tivessem suas propriedades perdidas sem indenização em razão de ocupações que foram tacitamente autorizadas pelo poder público ao longo do tempo.

Sustentou, ademais, o referido Parecer, que por força do instituto do direito adquirido (art. 5º, XXXVI, da CF), a faixa não-edificável não pode ser imposta às edificações regularmente construídas anteriormente à Lei nº 6.766, de 1979, que exige tal faixa.

As Emendas aprovadas na CI buscam aprimorar a redação da proposição com o objetivo de destacar seu endereçamento às edificações construídas ou em construção e para reafirmar a necessidade de observância da legislação de regência, incluída a ambiental. As emendas explicitam, também, a circunstância de que as novas edificações devem se submeter às limitações do inciso III do art. 4º da Lei nº 6.766, de 1979.

Em 21 de dezembro de 2018, decidiu-se pelo prosseguimento da tramitação da proposição, em face do que estabelece o art. 332, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).



Em 13 de março deste ano tive a honra de ser designado relator da matéria no âmbito da CCJ. Não foram apresentadas outras emendas.

## II – ANÁLISE

O tema central do PLC nº 26, de 2018, a ser tratado neste relatório é a compatibilidade com a Constituição Federal (CF) e com o ordenamento jurídico infraconstitucional do afastamento da vedação à construção de imóveis em faixa não-edificável às margens das rodovias, ferrovias, dutos, águas correntes e águas dormentes. Essa análise está diretamente relacionada ao mérito da proposição. Cabe, também, à CCJ verificar a regimentalidade e a técnica legislativa da proposição.

Faremos a análise conjunta da constitucionalidade, da juridicidade e do mérito da proposição.

Inicialmente, cabe consignar que a competência para dispor sobre bens públicos assim como de limitações e condicionamentos ao seu uso é do ente federado que possua seu domínio.

Assim, compete à União dispor sobre seus bens (art. 20 da CF), cabendo ao Congresso Nacional se manifestar especificamente sobre o tema, consoante o que estabelece o art. 48, V, da CF. Também compete privativamente à União legislar sobre desapropriação (art. 22, II, da CF).

De outro giro, importa esclarecer que a competência legislativa para dispor sobre direito urbanístico é concorrente, cabendo à União estabelecer as normas gerais (art. 24, I e § 1º, da CF). A Lei nº 6.766, de 1979, é a norma infraconstitucional em vigor – recepcionada pela Constituição Federal de 1988 – que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências.

Atualmente, o inciso III do art. 4º da Lei nº 6.766, de 1979, estabelece que ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica. Essa é a regra sobre a qual incidirão as propostas de inovação jurídica trazidas pelo PLC nº 26, de 2018.



Postas essas balizas constitucionais e jurídicas gerais que dispõem sobre a competência legislativa da União e autorizam que o debate se faça no âmbito do Congresso Nacional, cabe enfrentar as especificidades do tema trazido pelo PLC nº 26, de 2018.

O art. 1º do PLC – que veicula seu objeto e respectivo âmbito de aplicação, consoante o que estabelece o art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 – visa a assegurar o “direito de permanência das edificações”, para fins comerciais ou não, na reserva de faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado das faixas de domínio das rodovias federais, ferrovias e dutos. Depreende-se da expressão “direito de permanência” a intenção de direcionar a regra às edificações já construídas ou em construção. Veremos, logo adiante, que essa interpretação é confirmada pela análise do § 6º que o art. 2º da proposição pretende acrescentar ao art. 4º da Lei nº 6.766, de 1979. Assim, as novas edificações hão de se submeter aos limites impostos pelo inciso III do art. 4º da Lei nº 6.766, de 1979.

Esse “direito de permanência” é explicitado pelas regras propostas pelo art. 2º do PLC nº 26, de 2018, que dá nova redação ao inciso III do art. 4º da Lei nº 6.766, de 1979, para estabelecer, como requisito urbanístico permanente no parcelamento do solo urbano mediante loteamento, que a observância à faixa em que não pode haver edificações se estenda também aos dutos. Cabe ressaltar que a observância da faixa não-edificável quanto aos dutos estava presente na redação original da Lei nº 6.766, de 1979, e foi suprimida com a alteração procedida pela Lei nº 10.932, de 3 de agosto de 2004.

O § 5º acrescido pelo art. 2º do PLC ao art. 4º da Lei nº 6.766, de 1979, exclui a necessidade de observância da área *non aedificandi* nos trechos rodoviários ou ferroviários que atravessem perímetros urbanos ou áreas urbanizadas passíveis de serem incluídas em perímetro urbano.

O § 6º, que o art. 2º do PLC pretende acrescentar ao art. 4º da Lei nº 6.766, de 1979, restringe a excepcionalização da regra geral promovida pelo § 5º às edificações já construídas ou em construção. Nessas hipóteses, o poder público deverá desistir das respectivas ações e execuções judiciais em curso.

Por fim, o art. 2º do PLC pretende acrescentar § 7º ao art. 4º da Lei nº 6.766, de 1979, estabelecendo que quando houver comprometimento da segurança do trânsito e dos residentes dos imóveis, caberá ao poder público, por ato devidamente fundamentado, desapropriar as áreas mediante prévia e justa indenização.



O art. 3º veicula a cláusula de vigência imediata, a contar da data da publicação, da lei que decorrer da aprovação desta proposição.

Concordamos, em grande medida com a análise jurídico-constitucional empreendida pela CI no âmbito de suas competências regimentais.

De fato, a Constituição Federal garante o direito à propriedade, a qual deve atender a sua função social (art. 5º, XXII e XXIII, da CF), e estabelece que a moradia é direito social (art. 6º da CF).

Estabelece, também, o texto constitucional que a ordem econômica deve observar os princípios da propriedade privada e da função social da propriedade (art. 170, II e III, da CF) e que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, o qual é elaborado e aprovado pelo respectivo município (art. 182, §§ 1º e 2º, da CF).

Nesse sentido, o intérprete da Lei nº 6.766, de 1979, deve considerar o princípio constitucional da razoabilidade (art. 5º, LIV, CF – princípio do devido processo legal em sua dimensão substantiva) ao dispor sobre a utilização da faixa não-edificável, inclusive para dispensar a exigência de não-edificação nas áreas urbanas para as construções já existentes. Vimos anteriormente que a matéria se encontra no âmbito da competência legislativa concorrente. É muito mais razoável que os Municípios disciplinem os aspectos específicos e peculiares da matéria.

É fundamental também que se respeite o direito adquirido (art. 5º, XXXVI, da CF) daqueles que construíram edificações antes das vedações impostas pela Lei nº 6.766, de 1979. Não há, nesse caso, que se falar em ilegalidade.

Lembramos que a proposição prevê a possibilidade de desapropriação das áreas que comprometam a segurança do trânsito ou coloquem em risco a vida dos residentes dos imóveis, mediante justa e prévia indenização. Dessa forma, o PLC nº 26, de 2018, logra obter a ponderação constitucional adequada entre os bens jurídicos tutelados.

Foram aprovadas três emendas de redação ao PLC nº 26, de 2018, no Parecer (SF) nº 14, de 2018, da CI. A primeira apenas acrescenta, na parte



final do art. 1º do PLC, a necessidade de ser observada a legislação ambiental aplicável. A segunda emenda aprimora a redação do § 6º do art. 4º da Lei nº 6.766, de 1979, na forma do art. 2º do PLC. Por fim, a terceira emenda, que altera a redação do § 7º do art. 4º da Lei nº 6.766, de 1979, na forma do art. 2º do PLC, explicita a referência feita aos imóveis lindeiros (às águas ou vias públicas).

Concordamos com o aperfeiçoamento proposto pelas emendas aprovadas no âmbito da CI que, em face de sua natureza meramente redacional, não afetam o mérito da proposição.

Não identificamos problemas de ordem regimental ou de técnica legislativa na proposição.

### **III – VOTO**

Pelo exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa e, no mérito, votamos pela aprovação do PLC nº 26, de 2018, com as três emendas de redação aprovadas pela CI.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

