

PARECER N° , DE 2024

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, sobre o Projeto de Lei nº 4.042, de 2020, do Senador Rodrigo Cunha, que altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.

Relator: Senador **CHICO RODRIGUES**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Serviços de Infraestrutura o Projeto de Lei (PL) nº 4.042, de 2020, de autoria do Senador Rodrigo Cunha.

O projeto é composto por quatro artigos. O art. 1º indica seu objeto, que é a alteração da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências, para diminuir para cinco metros a faixa não edificável existente ao longo das ferrovias.

O art. 2º promove a alteração do art. 4º da lei supra para determinar que *ao longo das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, a reserva de faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado poderá ser reduzida até 5 (cinco) metros de cada lado por lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento do planejamento territorial.*

O art. 3º também altera o referido art. 4º para estabelecer que *em caso de longeva e manifesta inativação de malha ferroviária e considerável desenvolvimento territorial que afete sua restruturação, ambas faixa de domínio e área não edificável das ferrovias poderão ser prescindidas, desde que por autorização legal de lei municipal ou distrital que aprove o instrumento do planejamento territorial e ordenamento urbano, atendido o interesse local.*



Assinado eletronicamente, por Sen. Chico Rodrigues

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9589035387>

O quarto e último artigo do PL dispõe sobre a cláusula de vigência da lei, que ocorrerá cento e oitenta dias após a sua publicação oficial.

Justifica a autor do PL que há um abandono do sistema ferroviário brasileiro e uma drástica redução de investimentos no setor. Ao mesmo tempo, as cidades às margens das ferrovias avolumaram-se invadindo o espaço que antes eram ocupados pelas estradas de ferro. Ante o exposto, o autor do PL entende que é preciso atualizar o arcabouço normativo no âmbito do parcelamento do solo urbano, de maneira a garantir o direito à moradia, à propriedade e à sua função social.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental. A matéria foi inicialmente distribuída a esta Comissão de Serviços de Infraestrutura e, após, segue para a Comissão de Desenvolvimento Regional (CRD), em decisão terminativa.

II – ANÁLISE

A Constituição atribuiu aos municípios a competência para ordenar o território urbano, mediante planejamento e controle do parcelamento, do uso e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII) e à União a competência para explorar o transporte ferroviário (art. 21, XII, d) e para legislar sobre direito urbanístico (art. 24, I). Outrossim, não identificamos quaisquer óbices quanto à juridicidade e à regimentalidade do projeto aqui analisado.

À Comissão de Serviços de Infraestrutura compete opinar sobre matérias pertinentes a transportes de terra e outros assuntos correlatos, nos termos do art. 104 do Regimento Interno do Senado Federal.

Na redação original da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (lei de parcelamento do solo urbano), a faixa não edificável de quinze metros de cada lado exigida ao longo das faixas de domínio das rodovias, ferrovias e dos cursos d’água era um requisito urbanístico a ser atendido pelos loteamentos (art. 4º, inciso III).

Recentemente, a lei de parcelamento do solo urbano foi alterada para determinar que:



- a reserva de quinze metros de cada lado de faixa não edificável nas rodovias poderá ser reduzida por lei municipal ou distrital até o limite de cinco metros de cada lado (inciso III); e
- a faixa não edificável ao longo das faixas de domínio das ferrovias será de quinze metros de cada lado.

Parte da redação do art. 2º do PL em análise já está contemplada na lei, que é exatamente a possibilidade da redução da faixa não edificável das rodovias. Essa alteração se deu por meio da Lei nº 13.913, de 25 de novembro de 2019. Com relação às ferrovias, durante a tramitação do Projeto de Lei nº 693, de 2019, que deu origem a lei supra, o Congresso Nacional entendeu que a faixa não edificável desse modal deve merecer tratamento diferenciado e, por isso, a faixa mínima de quinze metros para cada lado foi mantida.

Transcrevemos as razões apresentadas no voto do relator do PL nº 693, de 2019, com cujo teor concordamos integralmente.

“Ao contrário do que normalmente ocorre com as rodovias, a faixa de domínio das ferrovias tem grande variação de largura a depender do trecho. Assim, a premissa de que a faixa de domínio possui área e condições suficientes de, por si só, garantir a plena segurança da operação e terceiros não se confirma no setor ferroviário nas mesmas condições do que poderia se aplicar ao setor rodoviário.

Por uma série de fatores, entre eles a idade de boa parte dos trechos, muitos deles construídos há mais de 100 anos, as faixas de domínio ferroviárias não seguem um padrão único, podendo, em diversos trechos, ser de apenas 5 metros, por exemplo, em contraste com a premissa de 40 metros mencionada na justificação da proposta original, que pode ser adequada no caso de rodovias, mas não é a realidade do setor ferroviário. Nesses casos, que não são raros, a existência de uma área não edificável, a despeito de seu caráter eminentemente privado, é uma garantia à população do entorno para a mitigação de riscos relacionados à atividade e seus impactos potenciais. Assim, tanto a redução da área objeto da limitação administrativa, quanto a anistia às construções irregulares constituem fator de risco ao município e ao modo de vida urbano no que tange à relação entre cidade e ferrovia, seja no dia a dia da operação, seja na ocorrência de um evento extraordinário, como um acidente ferroviário, lembrando que há composições que possuem mais de três quilômetros de extensão da locomotiva até o último vagão, o que torna o impacto potencial de segurança relevante, a despeito das melhores práticas empregadas e da substancial



diminuição de índices de sinistros do gênero nos últimos anos decorrentes de investimentos constantemente realizados. Dessa maneira, se mostra imprescindível a manutenção de pelo menos 15 metros de área não edificável ao longo das ferrovias para garantia do interesse público, especialmente a segurança dos municípios em geral.

A manutenção da atual disciplina é essencial também para que não se estimulem ou se criem conflitos urbanos decorrentes da relação entre cidade e ferrovia, já que quanto mais edificações muito próximas às linhas férreas, maior o potencial de pessoas adentrarem a própria faixa de domínio ou permanecerem mais próximas à operação desnecessariamente. Além disso, deve-se atentar para um dos objetivos da área não-edificável definido no Art. 4º, Inciso III, da Lei 6.766/1979 de proteger as proximidades das águas correntes e dormente ou reservar espaços de segurança nas rodovias públicas, ferrovias e dutos. Desta forma é importante a manutenção da reserva de 15 metros para cada lado da faixa não edificável para as ferrovias, de forma a possibilitar melhor intervenções futuras, para minimizar possíveis impactos negativos e promover o uso eficiente do solo urbano, observando o plano diretor do município e, nas regiões metropolitanas, o plano de desenvolvimento urbano integrado.”

Destarte, o art. 2º do PL, ao permitir que a área não edificável da ferrovia seja diminuída para cinco metros, vai de encontro a todos os argumentos acima e, por isso, julgamos que o texto não pode prosperar.

No mesmo sentido, se posicionam a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF).

A ANTT apresenta diversos argumentos para sugerir a rejeição do PL, entre eles: as recorrentes invasões nas faixas de domínio; as construções irregulares nas áreas não edificáveis contíguas às ferrovias; as reduzidas larguras das faixa de domínio das ferrovias brasileiras, muitas vezes centenárias; a necessária higiene e conforto ambiental (térmico, acústico, luminoso e energético); e, sobretudo, a ampliação da segurança, proporcionados pela faixa *non aedificandi*, de no mínimo 15 (quinze) metros, aos imóveis lindeiros à via férrea.

A ANTF, por sua vez, entende que a premissa de que a faixa de domínio possui área e condições suficientes para garantir, por si só, a plena segurança da operação e de terceiros, não se confirma no setor ferroviário nas mesmas condições do que poderia se aplicar ao setor rodoviário. A manutenção da existência de uma área não edificável com 15 (quinze) metros



a partir da faixa de domínio, além de ser necessária à operação segura das ferrovias que conta com composições de até 3km de extensão, é uma garantia à população do entorno para a mitigação de riscos relacionados à atividade ferroviária e seus impactos potenciais.

Assim, a redução da faixa não edificável coloca em risco a vida das pessoas. e prejudica a operação ferroviária.

Quanto à proposta de alteração do art. 3º do PL, entendemos que o texto é inconstitucional. A competência para dispor sobre o sistema ferroviário federal é da União, sendo assim não cabe aos municípios definir a extensão das faixas de domínio e das áreas não edificáveis das ferrovias.

Adicionalmente, o texto proposto usa termos abstratos e não determina objetivamente o que são “casos de longeva e manifesta inativação de malha ferroviária”, tampouco quem seria a autoridade competente para declarar a inativação dos trechos ferroviários.

Seria necessário estabelecer no PL ou em regulamento da autoridade federal competente a definição do termo “longeva e manifesta inativação de malha ferroviária” e, ato contínuo, atribuir à União a competência para autorizar a ocupação de faixas de domínio de ferrovias definitivamente desativadas.

Ocorre que não há necessidade de se promover qualquer alteração no ordenamento jurídico quanto à possibilidade de extinção de ferrovias federais para a reurbanização local, uma vez que tal competência já é do Poder Executivo Federal, nos termos da Lei nº 12.379, de 6 de janeiro de 2011, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Viação (SNV).

O art. 41 da Lei do SNV legal estabelece que as relações descritivas das ferrovias que integrem o Subsistema Ferroviário Federal serão elaboradas segundo os critérios da própria lei e atualizadas, anualmente, por ato do Poder Executivo Federal. Já o art. 24 estabelece que a União é o ente competente para desativar trechos ferroviários de tráfego inexpressivo para os quais não haja operadores interessados na outorga. E, por fim, o parágrafo único do mesmo artigo preocupa-se ainda em determinar que, decorridos cinco anos da decretação da desativação, a faixa de domínio do trecho desativado poderá ser erradicada e utilizada apenas para finalidades que não impeçam sua posterior reutilização como ferrovia.



Aliás, todos os comandos citados são oriundos da Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021 (Lei das Ferrovias), que dispõe sobre a organização do transporte ferroviário, o uso da infraestrutura ferroviária, os tipos de outorga para a exploração indireta de ferrovias em território nacional, as operações urbanísticas a elas associadas e dá outras providências.

Promover alterações no ordenamento pátrio para suprimir trechos ferroviários sem que haja os devidos estudos de viabilidade técnica e econômica de longo prazo é caminhar na contramão de todo o esforço que o Congresso Nacional envidou para a aprovação de tão importante marco para o setor ferroviário brasileiro.

Embora o nobre autor do PL tenha razão quanto às diversas ferrovias brasileiras sucateadas e abandonadas, o momento atual é de restabelecer o uso das ferrovias seja para o transporte de carga, seja para o transporte de passageiros sobretudo nas áreas urbanas. O momento não é de convalidar ou anistiar trechos invadidos pela ocupação desordenada das cidades mas sim olhar para o futuro com vistas ao reaproveitamento do sistema ferroviário alinhado com um maior planejamento urbanístico ao longo desses sistemas, previsto na recente Lei das Ferrovias.

Nesse sentido, julgamos importante manter as faixas de domínio e as áreas não edificáveis nos termos da legislação vigente. E, nas hipóteses em que o Governo Federal entender pertinente, basta que as ferrovias sejam extintas por ato do Poder Executivo.

III – VOTO

Ante o exposto votamos pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 4.042, de 2020.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



Assinado eletronicamente, por Sen. Chico Rodrigues

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9589035387>