PREFEITURA MUNICIPAL DA LAPA

Praça Mirazinha Braga, 87 – Centro
CEP 83.750-000 – (41) 3547.8000
www.lapa.pr.gov.br

Ofício nº 774/2023/GAB

Lapa, 16 de Novembro de 2023.

Ao Jurídico para providência.
17/11/2023

Senhor Presidente:

Encaminho para apreciação, Projeto de Lei Complementar nº 10/2023, que insere dispositivo na Lei nº 3.708, de 20 de março de 2020, que dispõe sobre o sistema viário municipal, regulamenta as restrições de utilização das faixas de domínio de rodovias e dá outras providências.

Sem outro motivo, subscrevo-me,

Cordialmente

Câmara Municipal da Lapa - PR

PROTOCOLO GERAL 2772/2023
Data: 17/11/2023 - Horário: 15:24
Legislativo - PLC 10/2023

Diego Timbirussu Ribas
Prefeito do Município da Lapa

Ilmo. Sr.
MÁRIO JORGE PADILHA DOS SANTOS
Presidente da Câmara Municipal
Lapa – Pr.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM 16/11/2023 14:53 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE https://c.atende.net/p65565711562 6d.

Assinado digitalmente por:
DIEGO TIMBIRUSSU RIBAS:04222448990
16/11/2023 14:53:20

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N° 10, DE 16 DE NOVEMBRO DE 2023

Súmula: Insere dispositivo na Lei nº 3.708, de 20 de março de 2020, que dispõe sobre o sistema viário municipal, regulamenta as restrições de utilização das faixas de domínio de rodovias e dá outras providências.

O Prefeito Municipal da Lapa, Estado do Paraná, no uso de suas atribuições legais, apresenta à consideração da Câmara Municipal o seguinte Projeto de Lei Complementar:

Art. 1º – A Lei Municipal nº 3.708, de 20 de março de 2020, passa a vigorar com o acréscimo do art. 10-A, com a seguinte redação:

"Art. 10-A. Nos termos do que autoriza o artigo 4º, inciso III da Lei Federal nº 6.766/1979, com redação dada pela Lei Federal nº 13.913/2019, ao longo das faixas de domínio público das rodovias federais, no perímetro rural, entre os trechos do Km 38 ao Km 45 da PR-427, do Km 199 ao Km 203 da BR-476, e do Km 227 ao Km 232 da BR-476, localizadas dentro do território do Município da Lapa, estado do Paraná, a reserva de faixa não-edificável será de, no mínimo, 05 (cinco) metros de cada lado.

Parágrafo único. As construções/edificações de qualquer natureza, localizadas no território do Município da Lapa, inclusive realizadas anteriores a edição desta lei, ficam convalidadas."

Art. 2 º - Revogadas as disposições em contrário, esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Edifício da Prefeitura Municipal da Lapa, em 16 de Novembro de 2023.

Diego Timbirussu Ribas
Prefeito Municipal

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM 16/11/2023 14:53 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE https://c.atende.net/p6556571156264

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 10, DE 16 DE NOVEMBRO DE 2023

Senhor Presidente, Senhores Vereadores:

Encaminha-se para apreciação por esse Egrégio Poder Legislativo, projeto que insere dispositivo na lei nº 3.708, de 20 de março de 2020, que dispõe sobre o sistema viário municipal, regulamenta as restrições de utilização das faixas de domínio de rodovias e dá outras providências.

A inclusão do artigo 10-A à Lei nº 3.708/20 se faz necessária visto que o art. 10 da referida lei está em desconformidade com a Lei Federal nº 6.766/79, que diz em seu art. 4º, inciso III, que "ao longo das faixas de domínio público das rodovias, a reserva de faixa não-edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado poderá ser reduzida por lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento do planejamento territorial, até o **limite mínimo de 5 (cinco) metros de cada lado**.

Ademais, a alteração se refere apenas a determinados trechos de rodovias no perímetro rural do município, pois se entende que tal redução das faixas não-edificáveis, ao mesmo tempo, garante uma proteção aos moradores dos loteamentos lindeiros às estradas e auxilia na viabilidade econômica e financeira de empreendimentos que se desenvolvem nas margens dos trechos rodoviários beneficiados por esta proposta legislativa.

Desse modo, submetemos o presente Projeto de Lei para a análise do Legislativo, o qual se espera aprovação dos Nobres Edis Integrantes dessa casa.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM 16/11/2023 14:53 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE https://c.atende.net/p65565711626d

Edifício da Prefeitura Municipal da Lapa, em 16 de Novembro de 2023.

Diego Timbirussu Ribas
Prefeito Municipal

CONSELHO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO URBANO

ATA Nº 03/2023

Às quatorze horas do dia vinte e cinco de maio de dois mil e vinte três, teve início a Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Planejamento Urbano para tratar dos seguintes assuntos deliberativos: Solicitação de alteração da Lei nº 3.710 de 20 de março de 2020, que dispõe sobre o Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo, incluindo um artigo que altera as faixas não edificáveis das rodovias localizadas dentro do território do Município da Lapa para 05 (cinco) metros de cada lado; Discussão sobre os Pareceres da AMEP – Agência de Assuntos Metropolitanos, relacionados as alterações das Leis nº 3.709/2020 que Delimita o Perímetro Urbano e da Lei nº 3.710/2020 que dispõe sobre o Zoneamento de Uso e Ocupação.do Solo. Estiveram presentes os seguintes membros: Joel Alves de Oliveira representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Turismo, Cultura e Esporte; Sílvia Wiedmer Schuster e Ariane Louback dos Santos, representantes da Secretaria Municipal de Infraestrutura, Obras e Transporte; Alana Helena Knaut, representante da Secretaria Municipal de Agropecuária e Meio Ambiente; Gustavo Ribas Daou, representante da Câmara Municipal da Lapa; Fabrícia Ritter Moro, representante da Classe dos Engenheiros; Monique Fantin, representante da Classe dos Arquitetos; Clóvis Silveira Ramos, representante da Associação Comercial, Industrial e Agropecuária da Lapa – ACIAL. O Senhor Joel Alves de Oliveira deu início a reunião com os assuntos da pauta, apresentando a solicitação feita através do Processo Digital nº 8.216/2023, da Procuradoria Geral do Município da Lapa, apresentando a solicitação de alteração da Lei nº 3.710 de 20 de março de 2020, que dispõe sobre o Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo, incluindo um artigo que altera as faixas não edificáveis das rodovias localizadas dentro do território do Município da Lapa para 05 (cinco) metros de cada lado, sendo o pedido analisado pelos membros presentes, os quais sugeriram que o Processo retorne à Procuradoria para que seja elaborada uma justificativa para tal alteração, a qual contenha mais esclarecimentos, tendo em vista que foram mencionadas no artigo proposto, as "rodovias localizadas dentro do território do Município", entendendo-se que neste caso, incluem-se a Rodovia do Xisto, BR 476 e a Rodovia Deputado Olívio Belich, PR 427 que cortam o perímetro urbano, nas quais, se forem reduzidas as faixas não edificáveis, poderão ter impactos negativos na questão da segurança dos moradores lindeiros as Rodovias e em futuras duplicações dos trechos; Seguindo a pauta, foram apresentados os Pareceres enviados pela AMEP – Agência de Assuntos Metropolitanos, relacionados as alterações das Leis nº 3.709/2020 que Delimita o Perímetro Urbano e da Lei nº 3.710/2020, contidas nas que dispõe sobre o Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo, sendo o assunto discutido entre os presentes, os quais sugeriram que as manifestações da AMEP devem ser encaminhadas à Procuradoria Geral do Município para elaboração de parecer jurídico definindo quais as providências a serem tomadas para adequação das alterações das referidas Leis; Seguindo a reunião, foi sugerido pelos membros presentes que sejam convidados através de ofício, para comporem o quadro de membros do presente Conselho, um integrante da Comissão de Trânsito Municipal e um Advogado da Procuradoria Geral do Município. Não havendo mais assuntos a serem tratados, a reunião foi encerrada, solicitando a elaboração da ATA que será lavrada por mim, Joel Alves de Oliveira e depois de aprovada, será assinada pelos presentes.

JOEL ALVES DE OLIVEIRA
Secretaria Municipal de Desenvolvimento
Econômico, Turismo, Cultura e Esporte

SÍLVIA WIEDMER SCHUSTER
Secretaria Municipal de
Infraestrutura, Obras e Transporte

ARIANE LOUBACK DOS SANTOS
Secretaria Municipal de
Infraestrutura, Obras e Transporte

ALANA HELENA KNAUT
Secretaria Municipal de
Agropecuária e Meio Ambiente

GUSTAVO RIBAS DAOU
Câmara Municipal da Lapa

FABRICIA RITTER MORO
Classe dos Engenheiros

MONIQUE FANTIN
Classe dos Arquitetos

CLOVIS SILVEIRA RAMOS
Associação Comercial, Industrial e
Agropecuária da Lapa – ACIAL

CONSELHO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO URBANO

ATA Nº 04/2023

Às quatorze horas do dia doze de julho de dois mil e vinte três, teve início a Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Planejamento Urbano para tratar dos seguintes assuntos deliberativos: Alteração da numeração e tipo de lei (ordinária ou complementar) do Plano Diretor, Lei nº 3.700 de 20 de março de 2020; Convites à Procuradoria Geral e ao Departamento de Trânsito para indicação de membros para compor CMPU; Alteração da Lei nº 3.708/2020 – Sistema viário no que se trata da largura das faixas não edificáveis nas estradas rurais do município; Atualização da ZPA e APP, na Lei nº 3.710 de 20 de março de 2020, que dispõe sobre o Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo, conforme georreferenciamento realizado recentemente; Alteração da ei nº 3.710 de 20 de março de 2020, que dispõe sobre o Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo, no zoneamento denominado ZR-1 – Zona Residencial Um para ZEIS – Zona Especial de Interesse Social para realização de projeto de loteamento; Retorno da Procuradoria sobre pareceres da AMEP e como proceder; Permanência ou não da Lapa na AMEP; Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da AMEP e votação de membros para equipe técnica. Estiveram presentes os seguintes membros: Joel Alves de Oliveira representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Turismo, Cultura e Esporte; Sílvia Wiedmer Schuster e Ariane Louback dos Santos, representantes da Secretaria Municipal de Infraestrutura, Obras e Transporte; Alana Helena Knaut, representante da Secretaria Municipal de Agropecuária e Meio Ambiente; Gustavo Ribas Daou, representante da Câmara Municipal da Lapa; Fabrícia Ritter Moro, representante da Classe dos Engenheiros; Monique Fantin, representante da Classe dos Arquitetos; Clóvis Silveira Ramos, representante da Associação Comercial, Industrial e Agropecuária da Lapa – ACIAL; Marcos Melquior Cortes Berghauser, representante da Secretaria Municipal de Fazenda. Como convidados o Sr. Victor Bley Lipski Diretor do Departamento de Trânsito, da Secretaria Municipal de Infraestrutura, Obras e Transporte e o Sr. Pedro Henrique da Silva, Diretor do Departamento de Indústria e Comércio, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Turismo, Cultura e Esporte. O Senhor Joel Alves de Oliveira deu início a reunião apresentando os assuntos da pauta, sendo o primeiro assunto referente a Alteração da numeração e tipo de Lei (ordinária ou complementar) do Plano Diretor Municipal, Lei nº 3.700/20 de 20 de março de 2020, o qual não houve resposta da Procuradoria Geral do Município em tempo hábil, ficando este assunto para ser tratado em uma próxima reunião; Segundo assunto referente aos convites à Procuradoria Geral e ao Departamento de Trânsito para indicação de membros para compor este Conselho, foi sugerido pela Procuradoria que seja alterado o regimento interno do CMPU, com base na Lei nº 3706/20 – Que Dispõe sobre o Sistema Municipal de Planejamento do Município, prevendo a inclusão de membros que representam estes setores; Terceiro assunto referente a solicitação feita através do Processo Digital nº 8.216/2023, da Procuradoria Geral do Município da Lapa, apresentando a alteração da Lei nº 3708, de 20 de março de 2020, incluindo um artigo que altera as faixas não edificáveis das rodovias localizadas dentro do território do Município da Lapa para 05 (cinco) metros de cada lado, sendo o pedido analisado pelos membros presentes, os quais sugeriram que no artigo a ser incluído ou alterado, seja descrito como "ao longo das faixas de domínio público das estradas rurais municipais, a reserva de faixa não edificável seja 5 (cinco) metros de cada lado, excluindo-se as rodovias de domínio Federal e Estadual que cortam o município", ou seja, a Rodovia do Xisto, BR 476, a Rodovia Deputado Olívio Belich, PR 427, a rodovia PR 412 (entre a localidade de Capão Bonito e Canoeiro) e a PR 512 (entre Mariental e a cidade de Balsa Nova), nas quais, se forem reduzidas as faixas não edificáveis, poderão ter impactos negativos na questão da segurança dos moradores lindeiros a estas Rodovias; Quarto assunto referente Atualização da ZPA e APP, na Lei nº 3.710 de 20 de março de 2020, que dispõe sobre o Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo, conforme georreferenciamento realizado recentemente, sendo a alteração proposta

aprovada por todos os membros presentes; Quinto assunto referente a alteração da ei nº 3.710 de 20 de março de 2020, que dispõe sobre o Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo, no zoneamento denominado ZR-1 – Zona Residencial Um para ZEIS – Zona Especial de Interesse Social para realização de projeto de loteamento na Rua Carlos Ganzert, Bairro Ronda, proposto pela Empresa Poland Empreendimentos Imobiliários Ltda, assunto este aprovado por todos os presentes com a ressalva de que sejam retirados do projeto de loteamento, os lotes (terrenos) que estão dentro da área da "Escarpa Devoniana"; Sexto assunto apresentado referente ao Retorno da Procuradoria Geral sobre pareceres da AMEP – Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná e como proceder, a qual informou, por meio do processo digital n° 13.543/2023, que "deverá ser feita uma análise técnica sobre qual a melhor solução para adequação dessas leis". Após debate deste conselho, foi sugerido que seja feita a contratação de empresa especializada, por meio de licitação, para realizar a revisão e a adequação do Plano Diretor Municipal, bem como de todas as leis que integram o plano, sendo o assunto aprovado por todos os presentes; Sétimo assunto referente a permanência ou não da Lapa na AMEP. Alguns departamentos da prefeitura foram questionados sobre a importância da AMEP, aguardando retorno do Departamento de Cadastro e Tributação. Foi sugerido pelos presentes que este questionamento seja encaminhado também à Secretaria Municipal de Saúde para que se manifeste quanto aos impactos que possam ser gerados caso o Município da Lapa deixe de fazer parte da RMC – Região Metropolitana de Curitiba e da AMEP – Agência de Assuntos Metropolitanos, devendo este assunto ser apresentando novamente em uma próxima reunião do conselho; Oitavo assunto discutido, referente ao Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da AMEP e votação de membros para equipe técnica, sendo este assunto apresentado pelo convidado Pedro Henrique Silva, o qual convidou a serem candidatos três membros da sociedade civil que compõem o CMPU para fazerem parte das Equipe Técnica do Plano, não havendo interesse por parte de nenhum dos presentes. Não havendo mais assuntos a serem tratados, a reunião foi encerrada, solicitando a elaboração da ATA que será lavrada por mim, Joel Alves de Oliveira e depois de aprovada, será impressa e assinada pelos presentes.

JOEL ALVES DE OLIVEIRA
Secretaria Municipal de Desenvolvimento
Econômico, Turismo, Cultura e Esporte

SÍLVIA WIEDMER SCHUSTER
Secretaria Municipal de Infraestrutura,
Obras e Transporte

ARIANE LOUBACK DOS SANTOS
Secretaria Municipal de Infraestrutura,
Obras e Transporte

ALANA HELENA KNAUT
Secretaria Municipal de
Agropecuária e Meio Ambiente

GUSTAVO RIBAS DAOU
Câmara Municipal da Lapa

FABRICIA RITTER MORO
Classe dos Engenheiros

MONIQUE FANTIN
Classe dos Arquitetos

CLOVIS SILVEIRA RAMOS
Associação Comercial, Industrial e
Agropecuária da Lapa – ACIAL

MARCOS MELQUIOR CORTES BERGHAUSER
Secretária Municipal de Fazenda

VICTOR BLEY LIPSKI
Diretor do Departamento de Trânsito
Secretaria Municipal de Infraestrutura,
Obras e Transporte

PEDRO HENRIQUE DA SILVA
Diretor do Departamento de Indústria e Comércio
Secretaria Municipal de Desenvolvimento
Econômico, Turismo, Cultura e Esporte

PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Origem: PD nº 8.216/2023;

Assunto: Minuta de lei relativa à alteração da largura mínima de reserva de faixa não-edificável em trechos rodoviários de domínio público, no perímetro rural;

Interessados: Gabinete; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Turismo, Cultura e Esporte; Secretaria Municipal de Obras, Urbanismo, Planejamento e Transporte;

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM 25/09/2023 15:56 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE https://c.atende.net/p6511d7ec34245.
POR JOAO MARCOS HODECKER DE ALMEIDA - (064.181.079-26) EM 25/09/2023 15:56

PARECER nº 876/2023

I. SÍNTESE FÁTICA

Aprecia-se neste parecer jurídico a minuta de projeto de lei relativo à alteração da **largura mínima de reserva de faixa não edificável** em trechos paralelos às rodovias constantes no perímetro rural do Município da Lapa.

Após análises realizadas pelo Conselho Municipal de Planejamento Urbano (Atas Nºs. 03/2023 e 04/2023), a referida minuta se encontra com a redação e justificativa abaixo expostas:

> Artigo 1º - A lei municipal nº 3708, de 20 de março de 2020, que "DISPÕE SOBRE O SISTEMA VIÁRIO NO MUNICÍPIO DA LAPA", passa vigorar acrescido do artigo XX-A, com a seguinte redação:
>
> *"ARTIGO XX-A. Nos termos do que autoriza o artigo 4º, inciso III da Lei Federal nº 6.766/1979, com redação dada pela Lei Federal nº 13.913/2019, ao longo das faixas de domínio público das rodovias, no perímetro rural, entre os trechos do Km 38 ao Km 45 da PR-427, do Km 199 ao Km 203 da BR-476, e do Km 227 ao Km 232 da BR-476, localizadas dentro do território do Município da Lapa, estado do Paraná, a reserva de faixa não edificável será de, no mínimo, 05 (cinco) metros de cada lado.*
>
> *Parágrafo único. As construções/edificações de qualquer natureza, localizadas no território do Município da Lapa, inclusive realizadas anteriores a edição desta lei, ficam convalidadas."*
>
> Artigo 2º - Revogadas as disposições em contrário, esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.
>
> ***

A inclusão do artigo à Lei nº 3.708/20 se faz necessária visto que o art. 10 da referida lei está em desconformidade com a Lei Federal nº 6.766/79, que diz em seu art. 4º, inciso III, que "ao longo das faixas de domínio público das rodovias, a reserva de faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado poderá ser reduzida por lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento do planejamento territorial, até o **limite mínimo de 5 (cinco) metros de cada lado.**"

Na lei municipal, art. 10, inciso I e II, fala que as faixas não edificáveis, nas áreas rurais, seriam de **2 metros de cada lado**.

A alteração refere-se apenas às rodovias no perímetro rural do município, não abrangendo o perímetro urbano.

II. PARECER JURÍDICO SEM VINCULAÇÃO

A manifestação produzida pela assessoria jurídica não é vinculativa para o gestor público, o qual poderá dela discordar, desde que apresente as razões de fato e de direito que lhes dê sustentação, exceto nos casos de Pareceres Prévio e Final emitidos em licitações, nos termos do art. 38, VI, da Lei nº 8.666/1993.

III. FUNDAMENTAÇÃO

3.1. LEGALIDADE DA PROPOSTA

A Constituição Federal exara como competências dos municípios a legislação quanto aos assuntos de interesse local, a suplementação da legislação federal e da estadual naquilo que couber e a "promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano" (art. 30, I, II e VIII).

Já no âmbito da legislação federal ordinária, a Lei nº 6.766/1979 prevê, no art. 4º, III, que a reserva de faixa não edificável em rodovia deverá possuir uma largura mínima de 15 (quinze) metros. Contudo, esse mesmo dispositivo **prevê a redução de tal largura, por lei municipal, até o limite mínimo de 5 (cinco) metros de largura** de cada lado:

> Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:
> [...]
> III – ao longo das faixas de domínio público das rodovias, a reserva de faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado poderá ser reduzida por lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento do planejamento territorial, até o limite mínimo de 5 (cinco) metros de cada lado. (Redação dada pela Lei nº 13.913, de 2019).

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 25/09/2023 15:56 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE https://c.atende.net/p6511d7ec34245.
POR JOAO MARCOS HODECKER DE ALMEIDA - (064.181.079-26) EM 25/09/2023 15:56

Nessa esteira, ressalta-se ainda que o próprio Ministério de Infraestrutura compreendeu, em sede de ato decisório, que a responsabilidade pela fiscalização e respeito à faixa não edificável é do município:

> a) a responsabilidade pela fiscalização do respeito à faixa não edificável é incumbência do município, bem como a competência para legislar sobre sua ampliação para além do que determina o art. 4º, III, da Lei nº 6.766/1979, sendo de bom alvitre registrar que a faixa não edificável sempre respeitará os limites da faixa de domínio;
> (Ministério da Infraestrutura, Gabinete do Ministro, Despacho nº 13/2021, Processo nº 50000.020449/2019-81, Publicado em 16/03/2021).

Sublinha-se também que, em justificativa apresentada pelo autor do projeto de lei que resultou na atual redação da Lei Federal nº 6.766/1979, salienta-se a pertinência para a redução do tamanho das faixas não edificáveis, em prol da razoabilidade e viabilidade econômica das regiões que circundam as rodovias:

> No que tange a faixa não-edificável existe o direito à propriedade particular, porém esta deverá ser exercida, caso haja interesse em edificação, com a reserva de 15 metros a contra da faixa de domínio. E é aqui que encontramos a essência do problema, uma vez que os atuais 15 metros é demasiadamente exagerado e carece de diminuição.
>
> A margem de segurança já está estabelecida na faixa de domínio, não se faz necessário que a faixa não-edificável seja de 15 metros para cada lado. **Precisamos usar da razoabilidade e diminuir essa metragem para 5 metros de cada lado.** Caso os órgãos de transito entendam que se faz necessário um espaço maior para segurança, entendemos que, caso exista a motivação e comprovação necessária, poderá a administração pública desapropriar visando o bem comum e a segurança da população.
>
> **Porém nos demais casos, e em sua imensa maioria, resguardar a faixa de domínio mais 5 metros são suficientes para conceder segurança aos cidadãos, sem perder a viabilidade econômica das regiões que crescem aos redores das rodovias.**
>
> (Justificação do Projeto de Lei nº 693/2019, autoria do Senador Jorginho Mello; disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1821979&filename=PPR+1+%3D%3E+PL+693/2019; acesso em: 25/09/2023).

Desse modo, embora a legislação federal preveja a reserva de faixa não edificável de, no mínimo, 15 metros de cada lado, há a plena possibilidade de se aprovar, mediante lei municipal, uma limitação mínima de 5 metros de cada lado. Nesse ponto, a proposta em análise demonstra plena competência municipal no assunto em exame e adequação com o ordenamento legal.

3.2. NECESSÁRIA REFORMA DA JUSTIFICATIVA

Contudo, recomenda-se a elaboração de nova redação para a justificativa do projeto de lei, haja vista que após a sugestão realizada pelo Conselho Municipal de Planejamento Urbano, o próprio teor da redação da proposta foi alterado.

Originalmente, a minuta previa uma alteração legal que contemplaria a totalidade das rodovias constantes no perímetro rural, ao passo que a sua última versão apresenta

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 25/09/2023 15:56 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE https://c.atende.net/p6511d7ec34245.
POR JOAO MARCOS HODECKER DE ALMEIDA - (064.181.079-26) EM 25/09/2023 15:56

um campo de incidência que é consideravelmente mais restrito, no qual abrange um **rol exaustivo** de rodovias afetadas pela alteração legal em exame.

Portanto, entende-se que justificativa em questão deve não somente tratar sobre a necessária conformidade com a legislação federal, mas também sobre a **motivação acerca da inclusão dos trechos rodoviários citados no projeto de lei**.

IV. CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se pela legalidade da minuta de projeto de lei ora apresentada, em observância à legislação federal supracitada. Contudo, aponta-se para a reforma da justificativa do projeto, de modo que possa sustentar a redação final do projeto de lei.

É o parecer.

Lapa, datado e assinado eletronicamente.

JOÃO MARCOS HODECKER DE ALMEIDA
Diretor Geral da Procuradoria do Município
OAB-PR Nº 120.123

Acolho as conclusões do PARECER nº 876/2023, de autoria do Diretor Geral da Procuradoria do Município, João Marcos Hodecker de Almeida, pelos motivos de fato e de direito ali consignados.
Restitua-se o expediente ao setor de origem para conhecimento e ulteriores providências.
Lapa, datado e assinado eletronicamente.

RICARDO GUANABARA PREVEDELLO – OAB/PR 55.168
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM 25/09/2023 15:56 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE https://c.atende.net/p6511d7ec34245
POR JOAO MARCOS HODECKER DE ALMEIDA - (064.181.079-26) EM 25/09/2023 15:56

Assinado eletronicamente por:
JOAO MARCOS HODECKER DE ALMEIDA
DIRETOR GERAL DA PROCURADORIA
25/09/2023 15:56:40
Assinatura digital avançada com certificado digital não ICP-Brasil.

Assinado eletronicamente por:
RICARDO GUANABARA PREVEDELLO
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO
26/09/2023 15:21:04
Assinatura digital avançada com certificado digital não ICP-Brasil.

CONSULTIVO COMUM

Dados Básicos

NUP:	50000.020449/2019-81
Tipo:	PROCESSO
Abertura:	23/04/2019 00:00
Volume(s):	1
Fase Atual:	CORRENTE
Classificação:	LEGISLAÇÃO NORMAS, REGULAMENTAÇÕES, DIRETRIZES, ESTATUTOS, REGULAMENTOS, PROCEDIMENTOS, ESTUDOS E/OU DECISÕES DE CARÁTER GERAL (020.1)
Espécie:	CONSULTIVO COMUM
Procedência:	CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA-CONJUR/MINFRA
Meio:	ELETRÔNICO
Valor:	R$ 0,00
Restrição de Acesso:	NÃO
Acesso Internet:	NÃO
Vinculações:	**50000.020449/2019-81 (PRINCIPAL)** **50612.000871/2018-31 (REMISSÃO)**

Interessados (5 no máximo)

Nome	Modalidade	Representado AGU
DNIT DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES	REQUERENTE (PÓLO ATIVO)	NÃO

Assuntos

Nome	Principal
NORMATIZAÇÕES (21789)	SIM

Informações

Título:	POLITICAS DE TRANSPORTES
Descrição:	
Outro Número:	

Localização

Setor Atual:	ARQUIVO (CONJUR-MT)
Localizador:	

Tramitações Recentes (5 últimas)

Origem	Destino	Recebido

MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA
SECRETARIA EXECUTIVA
SUBSECRETARIA DE GESTÃO AMBIENTAL E DESAPROPRIAÇÕES

NOTA TÉCNICA Nº 7/2019/SGAD/SE

Brasília, 23 de abril de 2019.

PROCESSO Nº 50000.020449/2019-81

INTERESSADO: MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA

1. ASSUNTO

1.1. Faixa não edificável ao longo das faixas de domínio de rodovias e ferrovias, em consonância à Lei 6.766/79. Interpretação.

2. REFERÊNCIAS

2.1. Constituição Federal de 1988.

2.2. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

2.3. Norma de Desapropriação 80-EG-000F-91-0001 2ª Revisão, de 06/04/2016: VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

2.4. Manual de Procedimentos para a Permissão Especial de Uso das Faixas de Domínio de Rodovias Federais e Outros Bens Públicos sob Jurisdição do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT. Brasília, 2008.

2.5. Diretrizes básicas para desapropriação. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT. Rio de Janeiro: IPR, 2011.

3. SITUAÇÃO-PROBLEMA

3.1. A faixa não edificável estabelecida no Inciso III do Art. 4º, da Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1.979, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências, completará neste ano 40 anos e, apesar do tempo decorrido, ainda persistem entendimentos em vários gradientes quanto ao seu propósito, à aplicabilidade, à responsabilidade pela ampliação, fiscalização e manutenção, à forma de delimitação física, à abrangência, dentre outras dúvidas interpretativas da Lei.

3.2. Atenta-se que até o presente momento, não é incomum se verificar certa confusão entre a quase octogenária lei da desapropriação por utilidade pública, estabelecida pelo Decreto-Lei 3.365, de 21 de junho de 1941, e a área não edificável. Dúvida facilmente saneável, entretanto, perduram situações conflituosas nas quais a aplicação do instituto da desapropriação apresenta interface com o da faixa não edificável, por exemplo, em desapropriações nos quais existem edificações erigidas na faixa não edificável ou quando a faixa não edificável alterada pela ampliação da faixa de domínio estabelece à edificação outrora regular, uma situação de irregularidade, dentre outras, nos quais os procedimentos e entendimentos jurídicos entre as vinculadas desta Pasta não estão pacificados.

3.3. Nesta lógica, a presente nota técnica propõe uma agenda propositiva a ser encaminhada à Consultoria Jurídica, no sentido de uniformizar entendimentos, considerando-se que,

todos os requisitos urbanísticos para loteamentos estabelecidos pela Lei 6.766/1979, referem-se exclusivamente ao próprio município, e não ao ente que possui a jurisdição sobre a rodovia ou ferrovia, que por questões técnicas viárias ou por segurança de usuários ou confrontantes pode recorrer ao instituto da desapropriação.

4. SUMÁRIO EXECUTIVO

4.1. De início, cabe salientar a diferença nevrálgica entre a faixa de domínio e a faixa não edificável, sendo que para a faixa de domínio, verificam-se alguns conceitos definidos em publicações do DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e da VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A, dispostas a seguir.

> ***"Faixa de domínio**: a base física sobre a qual assenta uma via, constituída pela(s) pista(s) de rolamento, linha(s) ferroviária(s), canteiros, obras-de-arte, acostamentos, sinalização e **faixa lateral de segurança**, até o alinhamento das cercas que separam a estrada dos imóveis marginais ou da faixa do recuo. "*(Destaque nosso) (DNIT. Diretrizes básicas para desapropriação. Rio de Janeiro: IPR, 2011)

> ***"Faixa de domínio**: terreno de pequena largura em relação ao comprimento, em que se localizam as vias férreas e demais instalações da ferrovia, **inclusive os acréscimos necessários à sua expansão.** Nota: a largura e locação da Faixa de Domínio para desapropriação serão delimitadas pelo projeto do empreendimento. Qualquer alteração da Faixa de Domínio só poderá ser realizada pela área técnica, Superintendência de Projeto – SUPRO. "*(Destaque nosso) (VALEC. Norma de Desapropriação – Faixa de domínio: procedimentos para desapropriação. Aprovada a partir de 06/04/2016)

4.2. Quanto ao conceito de área não edificável, pode-se verificar o constante no Manual de Procedimentos para a Permissão Especial de Uso das Faixas de Domínio de Rodovias Federais e Outros Bens Públicos sob Jurisdição do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT:

> ***"Área non-aedificandi: Área em que não é permitido erguer edificações, conforme Lei nº. 6.766, de 19/12/79."*** (Destaque nosso) *(Definição do Manual de Procedimentos para a Permissão Especial de Uso das Faixas de Domínio de Rodovias Federais e Outros Bens Públicos sob Jurisdição do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT. – Brasília, 2008.)*

4.3. Busca-se ainda o conceito na Lei 6.766/1979, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências e estabelece no seu **Capítulo II – Dos Requisitos Urbanísticos para Loteamento**, Art. 4º, que os loteamentos deverão atender, dentre outros, o seguinte requisito:

> *"III - 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**;"* (Destaque nosso) *(Redação dada pela Lei nº 10.932, de 2004)*

4.4. Ao longo do tempo foi sendo consolidado um entendimento equivocado de que o órgão com jurisdição sobre a rodovia ou ferrovia possui responsabilidade de fiscalização e manutenção da regularidade do espaço urbano dessas áreas não edificáveis localizadas ao longo e contíguas às faixas de domínio, estabelecidas pela supracitada lei, no qual se propõe uma reanálise.

4.5. Desde o início da vigência da Lei 6.766/1979, as diversas estruturas e denominações dos órgãos responsáveis pela implantação das rodovias federais e ferrovias no país, hoje representados pelo Ministério da Infraestrutura e suas vinculadas, têm enfrentado diariamente o desafio de fiscalizar a integridade destas áreas não edificáveis, sem a comprovação da finalidade

prática para a infraestrutura de transportes ou para os seus usuários. Adiciona-se a isto, a restrita legitimidade por parte dos entes que possuem jurisdição sobre a via, em embargar, restringir ou demolir as edificações em áreas majoritariamente particulares, ainda mais se houver ato formal de autorização de construção emitido pelo município.

4.6. O mérito e a importância da Lei nº 6.766/79 em estabelecer requisitos urbanísticos mínimos e gerais para loteamentos visa à promoção, dentre outros, da funcionalidade, salubridade, conforto e ordenamento urbanístico, tanto ao longo das águas correntes e dormentes, como também ao longo das faixas de domínio das rodovias e ferrovias, bem como de outros requisitos, como por exemplo, a área mínima dos lotes ou áreas destinadas a sistemas de circulação.

4.7. Acresce-se às dificuldades advindas da Lei nº 6.766/79, os efeitos jurídicos das desapropriações, que se misturam, notadamente visíveis, em novos empreendimentos de infraestrutura que demandem de desapropriação devido à ampliação da faixa de domínio como, por exemplo, a eventual indenização de benfeitorias que se encontram na atual faixa não edificável, ou mesmo, daquelas que passam ser consideradas como irregulares, pois foram imputadas as restrições administrativas de construir, advindas da desapropriação. Não se esgotam os casos, nos quais a resolução individualizada e discricionária, associada às atribuições e competências de cada vinculada, expõe negativamente contra o órgão executivo central, por estabelecer inúmeros pesos para uma mesma medida.

4.8. Adicionalmente, importa salientar que o referenciado inciso III, do Art. 4º, estabelece a possibilidade de ampliação da largura de 15 metros da faixa não edificável, nos casos de legislação específica, por exemplo, de uma lei municipal. Neste cenário, de possibilidades de ampliação da faixa de domínio, associado a grande malha rodoviária e ferroviária federal, que ultrapassa os 100 mil quilômetros, que para critérios de fiscalização deve ser duplicado, e considerando-se que estas infraestruturas atravessam milhares de municípios brasileiros, é fato, que a atribuição das responsabilidades por manter regular este requisito urbanístico variável ao Ministério da Infraestrutura e suas vinculadas, é no mínimo, inconcebível.

4.9. O Congresso Nacional, observando as inúmeras controvérsias na condução destas questões, vem propondo alguns projetos de lei com alterações na Lei 6.766/1979, justamente no artigo que trata da faixa não edificável. Dentre estes projetos, pode-se destacar o PLC 26/2018 (PLC 5851/2013 na origem), o PLC 9817/2018, o PL 3085/2015, o PLS 66/2014 e o PLS 408/2012. Os projetos de lei propostos estão atualmente arquivados em sua maioria, com exceção do PLC 26/2018, que se encontra com relatório aprovado e publicado pela Comissão de Serviços de Infraestrutura e com relatório elaborado e aguardando pauta na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

4.10. Questão relevante quanto aos projetos de lei supramencionados, é observar o tempo decorrido desde o primeiro, o PLC 5851/2013, até o momento presente. Ou seja, nota-se que a questão se mantém controversa nas casas legislativas há vários anos, o quê denota a complexidade da matéria e múltiplos entendimentos.

5. ANÁLISE

5.1. Inicialmente, cabe trazer o disposto no art. 7º da Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis e estabelece que o primeiro artigo do texto de uma lei deve indicar o seu objeto e o respectivo âmbito de aplicação.

5.2. Neste sentido, cabe transcrever o 1º Art da Lei 6.766/79:

"1º. O parcelamento do solo para fins urbanos será regido por esta Lei."

5.3. Percebe-se, assim, que, ao indicar o objeto e âmbito de aplicação da Lei nº 6.766/1979, o art. 1º em momento algum impõe o seu alcance às áreas rurais, de modo que esta conclusão em sentido contrário, s.m.j., demonstra uma extrapolação do próprio sentido da lei.

5.4. Na sequência, destaca-se no Capítulo II, Dos Requisitos Urbanísticos para Loteamento, Art. 4º:

> *"4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:"*
>
> (...)
>
> *"III - 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;"* (Redação dada pela Lei nº 10.932, de 2004)

5.5. Depreende-se, portanto, que os Requisitos Urbanísticos estabelecidos para novos parcelamentos do solo urbano buscam evitar dano ao meio ambiente, a promoção da ordem urbanística e proteção da paisagem urbana, dentre outros, conforme demonstram os demais requisitos deste Art.4º:

> *"I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)*
>
> *II - os lotes terão área mínima de 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes;*
>
> *III - 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; (Redação dada pela Lei nº 10.932, de 2004)*
>
> *IV - as vias de loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local."*

5.6. Pelo exposto, o inciso III estabelece a obrigatoriedade de reserva mínima da faixa não edificável de 15 (quinze) metros de cada lado das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias e permite que em casos de legislação específica, esta faixa possa sem ampliada. Neste raciocínio, fica visível a intenção do legislador em possibilitar ao município, por legislação específica, ampliar a restrição administrativa mínima imposta por esta Lei.

5.7. De tal sorte que apenas cabe ao município à execução da política urbana (Art. 182 da CF/1988), neste sentido, qualquer flexibilização da faixa não edificável prevista na lei federal 6.766/1979, deve ser tratada no plano diretor e nas leis de uso e ocupação do solo do município, uma vez que a referida faixa não edificável configura-se elemento urbanístico a ser regulamentado pelo local.

5.8. Não se verifica na referida Lei, qualquer menção à atribuição de responsabilidades de fiscalização pelos órgãos ou detentores que possuem jurisdição sobre as rodovias e ferrovias, quanto à regularidade do atendimento a essa restrição administrativa, o que se segue em achados jurídicos diversos, e às vezes, contraditórios, mas, sem se debruçar sobre a responsabilidade municipal em estabelecer este requisito mínimo quando dos parcelamentos dos solos urbanos e pelo zelo da regularidade da restrição administrativa de construção de, no mínimo, 15 metros ao longo das faixas de domínio de rodovias e ferrovias.

5.9. Atenta-se que cada um dos termos "faixas de domínio", "rodovias" e "ferrovias" são apresentados uma única vez e apenas no citado inciso III, do Art. 4º, denotando uma clara extrapolação de entendimento no sentido de atribuir a responsabilidade ao ente que possui jurisdição sobre a via. A continuidade deste incorreto raciocínio permite o seguinte questionamento: A qual ente

caberia à fiscalização das faixas não edificáveis ao longo das águas correntes e dormentes?

5.10. Segundo a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 30, inciso VIII, compete aos municípios:

> *"VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;"*

5.11. No artigo 182, a Constituição reforça esta questão, estabelecendo o que segue:

> *"Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes.*
>
> *§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana."*

5.12. Pelo exposto, fica claro que o município é o executor da política de desenvolvimento urbano, incluindo a gestão territorial e a definição dos requisitos para parcelamento do solo urbano e, neste último caso, também pela observância quanto à faixa não edificável prevista ao longo das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias.

5.13. Em áreas urbanas densamente povoadas, como nas metrópoles urbanas que são cortadas por rodovias federais, como a Via Dutra (BR-116), por exemplo, fica praticamente inviável que os órgãos responsáveis pela fiscalização das faixas de domínio sejam onerados pela fiscalização das construções irregulares nas faixas não edificáveis, que não fazem parte do ativo imobiliário federal.

5.14. Na prática, os municípios recorrentemente aprovam planos diretores, regulamentam o uso e ocupação do solo urbano e emitem alvarás de construção sem levar em consideração a reserva da faixa não-edificável a ser aplicada em função das rodovias e ferrovias inseridas nos limites municipais.

5.15. Especificamente sobre a autorização de novas construções, algumas decisões judiciais vão no sentido de que pelo princípio da isonomia e razoabilidade, não caberia negar tal autorização, visto que muitas vezes na mesma localidade encontram-se inúmeras edificações na faixa não edificável em situações irregulares similares.

5.16. Tal realidade, por um lado onera substancialmente os órgãos que exercem diretamente a jurisdição sobre os trechos rodoviários e ferroviários, bem como os parceiros privados que assumem esses trechos por meio de contratos de concessão. Por outro, prejudica milhares de cidadãos que, mesmo tendo exercido seu direito de construir mediante autorização regularmente emitida pelo poder público municipal, passam a ser notificados ou intimados de uma ação demolitória. Em suma, as inúmeras ações demolitórias ajuizadas por entes com jurisdição sobre as vias inundam o judiciário, geram altos custos para o erário público e estabelecem recorrentes situações de insegurança na sociedade como um todo.

5.17. No caso das concessões rodoviárias, a maioria dos contratos traz como obrigação contratual da concessionária, zelar pelas áreas da faixa de domínio. Alguns contratos incluem também a obrigação de zelo pelas áreas não edificáveis. Ou seja, os contratos das concessões são díspares em relação às obrigações da faixa não edificante, verificando-se ainda, que em alguns, não há obrigatoriedade por parte da concessionária de ingressar com a ação demolitória, mas sim comunicar a situação à ANTT, como é o caso da ECO 101, CRT, ECOSUL, dentre outras.

5.18. Em Itapema-SC, por exemplo, a Concessionária Arteris Litoral Sul, responsável

contratualmente por zelar pelas faixas de domínio e áreas não edificáveis em trecho concedido da BR-101, destacou em ofício protocolado à ANTT, que as ações judiciais " *vêm tendo deferimentos distintos para situações semelhantes, baseados na interpretação de cada juiz, onde em alguns casos é solicitada a remoção da área 'non aedificandi' e em outros é permitida a permanência das edificações, causando uma situação conflitante, senão injusta."*

5.19. *E*m alguns casos, a justiça decidiu que a área não edificável não está incluída no "*rol de bens ou direitos da Concessionária, de forma que não há possibilidade da Concessionária exigir o respeito aos preceitos de não edificação de que trata a Lei 6.766/1979, artigo 4º, inciso III, já que não houve transferência da titularidade do direito de exigir o cumprimento da limitação de construção".*

5.20. Sobre indenizações, cabe mencionar trecho do Recurso Especial nº 750.050-SC do Supremo Tribunal de Justiça – STJ, Ministro Luiz Fux , :

> *"A indenização pela limitação administrativa advinda da criação de área non aedificandi, prevista no art. 4º, III, da Lei nº 6.766/79, somente é devida se imposta sobre* ***imóvel urbano*** *e desde que fique demonstrado o prejuízo ao proprietário da área."(Destaque nosso)*

5.21. De um lado, temos o entendimento, não pacificado, a respeito da necessidade de definição do responsável pela fiscalização da faixa não edificável. De outro, ao tratarmos casos concretos de desapropriação verificamos significativas divergências sobre o que é ou não passível de indenização na faixa não-edificável. Tais divergências recorrentemente levam a uma orientação de que a análise deve ser realizada "caso a caso".

5.22. Ora, considerando que empreendimentos de infraestrutura com características lineares, como é o caso dos rodoviários e ferroviários, comumente exigem centenas e até milhares de desapropriações, a opção por tratar "*caso a caso*" representa uma grande perda de escala na execução desses procedimentos, ocasionando atrasos e retrabalho significativos.

5.23. Ademais, multiplicidade de entendimentos e procedimentos para lidar com tais situações fragiliza o posicionamento dos órgãos executores perante o judiciário e os órgãos de controle.

5.24. Tendo em vista os recorrentes casos e dúvidas à forma de atuação nas faixas não edificáveis, a Subsecretaria de Gestão Ambiental – SGAD demandou informações e realizou reunião (SEI nº 1529951) com as demais áreas técnicas do Ministério da Infraestrutura, com expertise no tema, sendo eles: a Secretaria Nacional de Transportes Terrestres – SNTT, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT e a VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A, consagrando-se um consenso, no sentido de que a gestão da faixa não edificável ao longo das faixas de domínio de rodovias e ferrovias extrapola a competência dos órgãos com jurisdição sobre a via, quando estaduais ou da União, e de que a obrigação pela ampliação e zelo da faixa não edificável, neste caso, é cabível apenas ao próprio município.

5.25. Com base em casos concretos enfrentados pelas vinculadas desta Pasta, busca-se o estabelecimento de entendimento jurídico uníssono, se possível por meio de um Parecer Vinculante da Advocacia Geral de União, com esclarecimentos sobre os temas relacionados a seguir:

I - **Exclusiva competência e responsabilidade municipal para fiscalizar e manter íntegra a faixa não edificável ao longo da faixa de domínio de rodovias e ferrovias, bem como para legislar sobre eventual ampliação da faixa não edificável e para definir as áreas destinadas a fins urbanos;**

Novamente, entende-se que não cabe ao Ministério da Infraestrutura, vinculadas e concessionárias, a fiscalização da faixa não edificável ao longo da faixa de domínio de rodovias e ferrovias e sim, trata-se de uma competência municipal, consoante o disposto na CF/1988.

Cabe trazer entendimentos da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, que é clara ao estabelecer as competências municipais no ordenamento integral de seu território, ou seja, nas áreas urbanas, de expansão urbana e rurais.

"Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana."

(...)

"§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo."

"Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área."

"Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário."

"Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas."

(...)

"2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

III - a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas. (Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013)"

"Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:"

(...)

"V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional."

II - **Uniformização de procedimentos relacionados à faixa não-edificável a serem observados nos processos de desapropriação e eventuais indenizações;**

A alteração da largura da faixa de domínio não pressupõe, necessariamente, o deslocamento tácito da faixa não edificável, ou seja, a restrição de construir não pode ser vinculada à desapropriação para fins de utilidade pública. Desta forma, fica claro que não havendo alteração nos limites das áreas não edificáveis, não se vislumbra o estabelecimento de situações de irregularidade para edificações outrora regulares. Por outro lado, novamente traz-se aqui a entendimento de que o ente municipal, enquanto executor da política urbana e legislador dos requisitos urbanísticos pode, e deve, estabelecer os limites das áreas com restrições para construções, no que couber.

III - **Entendimentos quanto à responsabilidade do ente com jurisdição sobre a rodovia e/ou ferrovia em construir a cerca de segurança ou barreira física de divisa pelo confrontante da faixa de domínio;**

É obrigação do ente com a jurisdição sobre a rodovia ou ferrovia, de acordo com os seus normativos próprios, a implantação e manutenção de barreira física constituída geralmente por cerca delimitadora de divisa entre a faixa de domínio e o terreno confrontante.

Por cerca, por exemplo, o DNIT adota como definição o transcrito abaixo:

> *"3.1 Cercas*
>
> *Dispositivos de segurança para vedação e delimitação da faixa de domínio, constituídos de fios de arame farpado, apoiados em suportes rígidos e fixos no solo."* (Norma DNIT 099/2009 – ES)

A adoção de barreiras distintas daquelas normatizadas pelo ente com jurisdição sobre a via pode ser praticada, desde que autorizada pelo órgão jurisdicional competente, ressaltando que a responsabilidade pela construção e manutenção do dispositivo empregado fica a cargo do confrontante da faixa de domínio, o qual poderá também ser responsabilizado, civil e ou criminalmente, por eventuais danos causados pelo dispositivo adotado.

IV - **Definição de regras de transição de ações administrativas e demolitórias em curso ingressadas pelo Ministério da Infraestrutura, vinculadas e concessionárias, no caso de reconhecimento da atribuição municipal de fiscalização das áreas não edificáveis dada pelo inciso III, do Art. 4º, da Lei 6.766/79.**

No caso de reconhecimento da atribuição da responsabilidade municipal pela fiscalização e manutenção da faixa não edificável, evidencia-se o desinteresse do Ministério da Infraestrutura, vinculadas e concessionárias em dar continuidade das ações administrativas e judiciais, solicitando-se a sua formal desistência das ações demolitórias.

6. CONCLUSÃO

6.1. Importa ratificar o entendimento de que a faixa de domínio não se confunde com a faixa não edificável, sendo que a primeira consiste em toda a área no qual se assenta a rodovia constituída pelas pistas de rolamento, dispositivos e faixa lateral de segurança, até o alinhamento das cercas que separam a estrada dos imóveis marginais ou da faixa do recuo, enquanto que a não edificável, conforme o Art. 4º da Lei 6.766/79 perfaz-se de requisitos urbanísticos para fins de novos parcelamentos urbanos, a fim de promover a qualidade ambiental e ordenamento do solo urbano.

6.2. A multiplicidade de níveis de gestão das informações municipais pelo Brasil, principalmente na temática de ordenamento territorial, evidencia a complexidade na tomada de decisão baseada na referência da data de construção, ou seja, anterior ou posterior ao advento da Lei 6.766/79, como base para o ingresso de uma ação demolitória.

6.3. Tendo em vista os recorrentes enfrentamentos por parte do Ministério da Infraestrutura e de suas vinculadas quanto à forma de atuação nas faixas não edificáveis, não simplesmente em relação a sua regularidade, mas, também, em relação aos direitos dos cidadãos, propõe-se a consideração de um parecer vinculante da Advocacia Geral de União, que ultime o entendimento de que esta responsabilidade pela ampliação da largura, fiscalização e manutenção da faixa não edificável é do próprio município, por questões de competência específica municipal em promover o seu próprio ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, estabelecido pelo Inciso VIII, do Artigo 30 da Carta Magna.

6.4. Em caráter prospectivo, nos projetos de parcelamento do solo urbano a serem aprovados pelo ente municipal, pelo princípio da razoabilidade, tornam-se factíveis a ampliação da faixa não edificável e a sua adequada fiscalização.

6.5. Desta feita, considerando-se a análise supra, s.m.j, cabe ao município a responsabilidade por legislar, fiscalizar e manter a faixa não edificável no seu próprio município.

6.6. Cabe a unificação de procedimentos entre todas as vinculadas do Ministério da infraestrutura, a fim de reduzir a subjetividade e discricionariedade das decisões pontuais do caso a caso e o necessário estabelecimento da transitividade das ações administrativas e ou judiciais ora impetradas pelos entes que possuem jurisdição sobre as rodovias e ferrovias.

6.7. Por último, não se esgota a discussão sendo que a proposição de alteração do art. 4º da Lei nº 6.766/79 segue pelo PLC 26/2018, em paralelo e em consonância aos entendimentos desta Nota técnica.

6.8. Ante o exposto, sugere-se o envio dos autos à Consultoria Jurídica vinculada ao Ministério da Infraestrutura, com vistas à elaboração de um entendimento uniforme voltado à pasta e suas vinculadas, contemplando o conteúdo mínimo disposto no item 5.25 da presente nota, quais sejam:

I - Exclusiva competência e responsabilidade municipal para fiscalizar e manter íntegra a faixa não edificável ao longo da faixa de domínio de rodovias e ferrovias, bem como para legislar sobre eventual ampliação da faixa não edificável e para definir as áreas destinadas a fins urbanos;

II - Uniformização de procedimentos relacionados à faixa não-edificável a serem

observados nos processos de desapropriação e eventuais indenizações;

III - Entendimentos quanto à responsabilidade do ente com jurisdição sobre a rodovia e/ou ferrovia em construir a cerca de segurança ou barreira física de divisa pelo confrontante da faixa de domínio;

IV - Definição de regras de transição de ações administrativas e demolitórias em curso ingressadas pelo Ministério da Infraestrutura, vinculadas e concessionárias, no caso de reconhecimento da atribuição municipal de fiscalização das áreas não edificáveis dada pelo inciso III, do Art. 4º, da Lei 6.766/79.

Documento assinado eletronicamente por **Renata Helena da Silva**, **Analista de Infraestrutura**, em 26/04/2019, às 16:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3°, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.

Documento assinado eletronicamente por **George Yun**, **Coordenador**, em 26/04/2019, às 17:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3°, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.

Documento assinado eletronicamente por **Bruno Marques dos Santos Silva**, **Gerente de Projeto**, em 26/04/2019, às 17:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3°, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.infraestrutura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1529951** e o código CRC **D87687AE**.

Esplanada dos Ministérios, Bloco R, 5º andar, sala -
Brasília/DF, CEP 70044-902
Telefone: (61) 2029-7090 - www.infraestrutura.gov.br

MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA

PÁTRIA AMADA BRASIL

MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA
Secretaria Executiva - SE

LISTA DE PRESENÇA

Reunião: Faixa não-edificável
Data: 05/04/2019 Horário: 09h30 Duração: 02h00
Local: MINFRA - Esplanada dos Ministérios, "Edifício Sede", 4º Andar, sala 400

Nome	Órgão	Cargo	Email	Telefone	Rúbrica
Marcelo Sampaio	SE	Secretário Executivo	marcelo.sampaio@infraestrutura.gov.br	2029-7090	
Viviane Esse	SE	Secretária Executiva Adjunta	viviane.esse@infraestrutura.gov.br	2029-7099	
Alex Araújo	SE	Chefe de Gabinete	alex.araujo@infraestrutura.gov.br	2029-7099	
Mateus Salomé do Amaral	SGAD	Subsecretário	mateus.amaral@infraestrutura.gov.br	2029-7024	
Bruno Marques dos Santos Silva	SGAD	Gerente de Projetos	bruno.silva@infraestrutura.gov.br	2029-7024	
George Yun	SGAD	Coordenador-Geral	george.yun@infraestrutura.gov.br	2029-8168	
Renata Helena	SGAD	Analista de Infraestrutura	renata.helena@infraestrutura.gov.br	2029-8172	
General Jamil Megid	SNTT	Secretário	megid.jamil@infraestrutura.gov.br	2029-7614	
Sandro Filippo	SNTT	Coordenador-Geral	sandro.filippo@infraestrutura.gov.br	2029-7848	
Diogo Piloni	SNPTA	Secretário	diogo.piloni@infraestrutura.gov.br	2029-8801	
Luciano Favaro Bissi	SNPTA	Coordenador-Geral de Gestão do Patrimônio Imobiliário dos Portos	luciano.bissi@infraestrutura.gov.br	2029-8923	
Michele Mitie Arake Fragoso	DNIT	Coordenadora Geral de Desapropriação e Reassentamento	michele.fragoso@dnit.gov.br	3315-4414	
Julio Henriques Fernandes Cesar	VALEC	Gerente Geral de Desapropriação	julio.fernandes@valec.gov.br	2029-6360	
Valdeylson Alves da Silva	ANTT	Coordenador	valdeylson.silva@antt.gov.br	3410-1718	
Maiara Oliveira Batista	ANTT	Engenheira	maiara.batista@antt.gov.br	3410-1717	
John Weber Rocha	SAC	Diretor de Outorgas e Patrimônio	john.rocha@infraestrutura.gov.br	2029-8520	
Fernando Barbelli Feitosa	SAC	Coordenadora Geral de Patrimônio	fernando.feitosa@infraestrutura.gov.br	2029-8519	
Liliam de Sousa Carvalho	INFRAERO	Coordenadora de Bens e Moveis	liliam_carvalho@infraero.gov.br	3312-3612	
Adriano Pinto de Miranda	ANAC	Gerente de Outorgas de Infraestrutura Portuária	adriano.miranda@anac.gov.br	3314-4336	
Luisa Guimaraes Pinto Pinheiro	ANAC	Especialista em Regulação	luisa.pinheiro@anac.gov.br	3314-4336	
Maria Gusmão	ANTAQ	Especialista	maria.gusmao@antaq.gov.br	2029-6664	
Liliane Bueno Ferreira	VALEC	Gerente de desapropriação FNS ES	liliane.ferreira@valec.gov.br	2029 6301	
NILTON C. SOUZA	SNTT	COORDENADOR GESTOR TERRITORIAL	NILTON.SOUZA@INFRAESTRUT	2029 7101	

SEI 50000.020449/2019-81 / pg. 11
Lista/Listagem de Presença/Reunião (15402273)

Compilação parcial de pareceres sobre faixa não-edificável

Processos ANTT

Situação	Localização	Data (decrescente)	Autor - Documento	Considerações e Posicionamentos
Solicitação de liberação de obra em faixa não- edificável	BR-101/SC	10/2013	PF-ANTT Parecer n º 1560-3.4.1.2/2013	Apresenta não objeção à continuidade da obra, devido aos princípios da isonomia e da razoabilidade,existem construções próximas e em situações similares.
Existência de edificação em área não edificável.	BR-101/SC	08/10/2013	PF-ANTT Parecer nº 1728 - 3.4.1.2/2013/PF-ANTT/PGF/AGU	Entende que pelo princípio da isonomia, não se pode dar "*tratamento diferenciado à parte interessada, mesmo que o registro de alguns dos imóveis aonde será implementada a construção seja posterior a Lei nº 6766/1979, uma vez que todas as demais construções da localidade se encontram em situação idêntica à requerente".* (...) Leva em conta também que *o fator histórico e a característica urbana da localidade impõem a necessidade de tratamento isonômico ao presente caso, não podendo haver abordagem desigual em situações idênticas.*
Análise de construções urbanas próximas à rodovia	BR-101/SC	18/03/2010	Procuradoria Geral do Município de Itapema Parecer 270/PGM/2010	Considerando o fator histórico e as violações das características urbanas da cidade causadas pela rodovia, pelos princípios de isonomia, legalidade e direito fundamental à propriedade, o parecer opina pela possibilidade de construção nas áreas. Sugere que os proprietários assumam a responsabilidade por quaisquer atos ou omissões decorrentes da construção em relação a terceiros, em especial à União, incluindo suas concessionárias de serviços públicos.
Embargo de obra em área não edificável	BR-101/SC	07/11/2002	Sentença Proferida na Justiça Federal (Mandado de segurança nº 2002.72.00.01.2041-0)	Decisão proferida antes da concessão deste trecho da rodovia (2008). Remete à decisão de 11/11/11/1998, Tribunal - Quarta Região - Apelação Cível, SC : - o DNER não tem competência para estabelecer limitação administrativa, sendo essa competência do Ministério dos Transportes; - a Lei 6.766/1979 determina a faixa non aedificandi de 15 metros nos casos de fracionamentos do solo por loteamentos, o que não é o caso dos

				autos; - na área onde se situa o imóvel, a maioria dos edifícios estão situados sobre a faixa de domínio. Conclui pela suspensão do embargo da obra.
Embargo de obra em área não edificável	BR-101/SC	21/05/2003	Acórdão proferido pelo STJ Recurso especial nº 625.445-SC (2003/0238185-6) (refere-se ao mesmo caso acima)	Trata-se de recurso da União contra a suspensão da obra supracitada na decisão acima. O ministro relator entendeu que não cabia recurso, ou seja, manteve-se a suspensão do embargo da obra.
Ocupação em área não edificável	Rodovias federais concedidas no estado do Rio de Janeiro BR-040/RJ BR-116/RJ	2008	Procuradoria Geral ANTT Parecer/ANTT/PRG RLL/nº 0410-3.4.1.2/2008	*O parecer entende que "a questão social e a "Teoria do fato consumado PROVOCADO" devem ser analisados CASO A CASO pela Superintendência competente, sendo certo que a regra é a de que toda e qualquer construção realizada em desarmonia com as normas concernentes a área "non aedificandi" deve ser desfeita e a exceção, que deve ser (com)provada, CASO A CASO, diz respeito a manutenção de uma construção feita ao arrepio da legislação".* Sobre a competência da ANTT em ajuizar ação demolitória por invasão da faixa não edificante, o parecer entende a agência possui tal competência e que o pedido de ação demolitória restringe-se ao descumprimento de uma limitação administrativa e não atinge o direito de propriedade. No caso de rodovias concedidas, o parecer opina que cabe a fiscalização pela ANTT, incluindo o zelo pela segurança de seus ocupantes e afetados, direta e indiretamente. Entende, ainda, ser concorrente entre União, Estados, DF e Municípios, a competência sobre normas urbanísticas. Conclui que a ANTT pode não apenas propor ações contra os responsáveis pelas obras /edificações, como também pode propor ações para obrigar a municipalidade a realizar efetivamente o poder de polícia sobre estas áreas. Pode, ainda, a ANTT atuar como assistente litisconsorcial da Concessionária, no caso dessa última ajuizar ação demolitória. A ANTT pode, em nome da União, exigir aministrativamente, que os municípios cumpram tal obrigação. No caso das municipalidades não cumprirem este dever, pode-se ajuizar ação cominatória e ainda, de improbidade administrativa, pelo descumprimento de um fazer

				obrigatório trazido pela Lei. Caso similar incorre ao DNIT, no caso de rodovias não concedidas.
Legitimidade da ANTT em ajuizar ação demolitória por invasão da faixa não edificante.	BR-040	2003	Procuradoria ANTT RJ Parecer ANTT/PG/TKQ/nº 0478-4.3.10/2003	O parecer entende que a concessionária tem apenas o dever de colaboração, não podendo executar atos materiais e ou judiciais contra o particular na área não edificante. A responsabilidade por estas medidas seria da ANTT, mas reconhece como atribuição compartilhada, em especial quanto aos Municípios. As medidas extremas de demolição devem ter decisão conjunta com os demais entes interessados, atendendo-se os princípios da razoabilidade e proporcionabilidade. Entende que não basta apenas a existência da ocupação em área irregular para justificar a atuação da ANTT, é importante avaliar também a questão da segurança e o potencial de expansão da rodovia. No caso de se constatar que a edificação afeta a segurança da rodovia ou se encontra dentro do Plano de Exploração da Rodovia, o parecer sugere que se deve oficiar o Município para que este adote as providências no âmbito de sua competência.
Construção irregular em área não edificável, competência da ANTT em atuar na área	BR-040/RJ	25/08/2004	Procuradoria ANTT Parecer/ANTT/PRG/KBB/0306-1.2.1.3/2004	A ANTT é entidade competente para fiscalizar e reprimir aqueles que constroem em áreas de faixa de domínio e área não edificável – essa atribuição é compartilhada com outros entes, notadamente municípios, conforme o caso. O concessionário deve cooperar na fiscalização em área não edificável, mas não pode embargar a obra, seja administrativa ou judicalmente. Na faixa de domínio, o delegatário pode adotar as medidas judiciais cabíveis. A decisão de se demolir ou não construções consolidadas deve ser tomada pela ANTT, sempre se atendo aos interesses públicos, aplicando-se a razoabilidade e a proporcionalidade. Em relação à autorização de obras novas, em hipótese alguma devem ser autorizadas.
Análise técnica do Projeto de Lei nº 9.817/2018	-	2018	ANTT Gerência de Projetos de Rodovias NOTA TÉCNICA Nº	O referido PL propõe a redução da faixa não edificável. Conclusões da NT:

			/2018/GEPRO/SUINF	*a. Restrições de uso nas áreas de particulares (faixa não edificável) e impostas por meio de Lei Federal não se coadunam com as realidades de campo nas rodovias federais;* *b. Tais restrições, na maioria dos casos, não trazem necessariamente a segurança e/ou salubridade esperadas, mostrando-se inócuas ou incompatíveis com a realidade local;* *c. A definição dos recuos de segurança, dada a heterogeneidade das vias, dos imóveis e das localidades, devem ser definidos, caso a caso, por meio de critérios técnicos que definam a segurança e salubridade reais necessárias, impactando o mínimo possível nas áreas que margeiam a rodovia; estes critérios são levados em consideração quanto da implementação das larguras da faixa de domínio;* *d. Não há dados ou estudos que comprovem a eficiência na aplicabilidade de tal dispositivo; na prática, o que se evidencia, são situações geradoras de conflitos entre a poder público e o particular, notadamente pelos inúmeros casos de notificações ou demandas judiciais que o agente fiscalizador se obriga a fazer sem um propósito técnico evidente;* *e. A faixa de domínio da rodovia, definida caso a caso, por meio de critérios técnicos, já supre na maioria dos casos a "funcionalidade" da faixa não edificável, primando-se, dentre outros critérios, pela segurança e salubridade dos usuários e lindeiros à rodovia;* *f. Lei Federal nº 10.257/2001 atribui aos municípios o poder de regulamentar critérios de ordenamento territorial, estando o assunto resguardado por meio deste dispositivo legal; por ser mais flexível, alinha-se melhor com as diretrizes dos projetos rodoviários, uma vez que situação poderá ser analisada tecnicamente caso a caso;* *(...)* *a. Entendemos que a simples redução da faixa não edificável apenas mitiga alguns problemas. Somos favoráveis à revogação dos artigos definidores da faixa não edificável ao longo das rodovias federais.*

Indenização em áreas não-edificáveis	-	1961	TJSP – 13/12/1961	“Não são indenizáveis as faixas de segurança estabelecidas às margens das rodovias: trata-se de uma limitação administrativa, de uma restrição geral e de interesse coletivo.” (...) apresenta limitação administrativa ao direito de propriedade, estabelecida por lei ou regulamento administrativo.
Indenização em áreas não-edificáveis	-	1961	TJSP – 13/12/1961	“Não são indenizáveis as faixas de segurança estabelecidas às margens das rodovias: trata-se de uma limitação administrativa, de uma restrição geral e de interesse coletivo.” (...) apresenta limitação administrativa ao direito de propriedade, estabelecida por lei ou regulamento administrativo.

Processos DNIT

Situação	Localização	Data (decrescente)	Autor - Documento	Considerações e Posicionamentos
Desapropriação - Existência de edificações regulares em faixas de domínio e áreas não-edificáveis	BR-101/RN (desapropriação do Lote 01/RN)	15/03/2007	AGU PFE DNIT /RN Parecer nº 13/2007	Trata de situação na qual possui existe ocupação regular (com título de propriedade do imóvel) na faixa de domínio da BR-101/NE Conclusões: • Conclui que as faixas de domínio e as faixas não-edificáveis sob administração do DNIT devem estar desimpedidas e livres de qualquer utilização; • Cabe ao DNIT promover diligências cabíveis e necessárias para a imediata regularização com prazo de 3 a 15 dias para desocupação da área e remoção de entulhos; • Após a Lei 6766/79, não são admitidas edificações nas faixas de domínio e não edificáveis das rodovias federais; • Havendo necessidade de demolição de edificações construídas antes da lei 6.766/79 cabe prévia indenização ao proprietário. Quanto ao caso específico, o parecer recomenda levantamento apurado de informações, no sentido de se verificar se o proprietário possui direito à indenização (no caso de edificação anterior à lei 6766) ou se recebeu indenização quando da construção da rodovia.
Situação da faixa não edificável em imóveis edificados anteriormente à Lei 6766/1979	PFE Juiz de Fora	20/03/2012	PGF PFE DNIT/SRMG Despacho n. 363/2012/JLCF/AGU/PFE/DNIT/MG	Trata-se de resposta a consulta da SRMG sobre a existência de imóveis edificados antes da Lei 6766/1979, que determinou a faixa não edificável de 15 metros. Entende-se que a partir da vigência da lei (20/12/79), cabe à administração observá-la. Cabe indenização às edificações anteriores e cabe ao DNIT impedir que sejam edificadas novas construções – os moradores devem ser notificados sobre a limitação imposta pela lei.
Indenização pela posse em faixa de domínio	Anel viário de BH	24/05/2012	AGU – PGF Parecer nº 29/2012/DEPCONSU/PGF/AGU	O parecer trata da possibilidade de indenização em faixa de domínio em ocupações ao longo do anel viário de Belo Horizonte. Conclui pela *impossibilidade jurídica de inclusão da posse do terreno no cálculo do valor das indenizações a serem pagas aos ocupantes da faixa de domínio do anel rodoviário de BH.*

				Ressalta que a faixa de domínio é um *bem público, de uso comum do povo, sendo dotado de atributos de inalienabilidade, impenhorabilidade, imprescritibilidade e não onerabilidade*.
Indenização em faixa de domínio	BR-135/MA	22/10/2009	AGU – PGF – DNIT PARECER/FMRD/PFE/DNIT/Nº 02110/2009	Resposta à consulta da PFE-DNIT-MA sobre possibilidade de indenização administrativa de ocupantes de faixa de domínio da BR-135, tendo em vista as obras que acontecem para a duplicação da rodovia. Conclusão: - é possível a indenização das benfeitorias (com fundamento no Decreto-Lei nº 9760/1946 em caráter transitório e excepcional), desde que a remoção seja absolutamente necessária para o andamento da obra – sem prejuízo de apuração de responsabilidades; - aquelas edificações que não comprometam o andamento das obras devem ser objeto de cadastro com a identificação dos ocupantes e da área edificada com posterior envio à PFE competente para o ajuizamento de ação demolitória, sem indenização; - deverá ser intensificada a vigilância e a guarda da faixa de domínio da rodovia, inclusive após a obra, de modo a impedir que "novas invasões tornem a ocorrer, devendo a Superintendência Regional valer-se do auxílio da Polícia Rodoviária para tal fim.
Indenização em faixa de domínio	-	26/02/2013	AGU – PGF – PFE-DNIT Parecer nº 00143/2013/FM/DNIT – substitui e complementa o Parecer nº 00056/2013/FM/PFE/DNIT (30/01/2012)	Resposta a questionamentos sobre procedimentos a serem adotados em relação a populações afetadas por obras viárias, principalmente a população carente que ocupa faixas de domínio. Quais critérios podem ser adotados para classificar as famílias socialmente vulneráveis e as atividades econômicas consideradas como de subsistência. Cabe ao DNIT o ajuizamento de ação demolitória, sem direito de indenização aos ocupantes. Nos programas de indenização de benfeitorias e relocação da população afetada não se deve admitir a inclusão de ocupantes não hipossuficientes. As situações que envolvam realocações devem ser analisadas caso a caso. Os programas de relocação e indenização de benfeitorias à população carente deve ser elaborado e executado, preferencialmente, em parceria com os municípios e Ministério das Cidades. Caso contrário, deve o DNIT agir diretamente, utilizando os recursos alocados nas ações orçamentárias de casa obra. Aos ocupantes de faixas de domínio que não caracterizem condições de

				vulnerabilidade socioeconômica, deverão ser ajuizadas as ações cabíveis para a demolição e reintegração da posse.
Desapropriação e indenização em faixa de domínio e faixa não-edificável	-	22/10/2009	AGU – PGF – PFE-DNIT PARECER/FMRD/PFE/DNIT/Nº 02105/2009	O parecer trata de resposta à questionamentos da PFE/DNIT/MG sobre faixa de domínio e faixa não edificável em áreas destinadas à futura implantação de rodovia. Conclusões: - deverão ser indenizados integralmente os imóveis e indenizações situadas na área do projeto da faixa de domínio; - as construções e edificações existentes na área do projeto da faixa não-edificável. ** o Parecer menciona a possibilidade de doação das áreas.

MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA
SECRETARIA EXECUTIVA
SUBSECRETARIA DE GESTÃO AMBIENTAL E DESAPROPRIAÇÕES

DESPACHO Nº 39/2019/SGAD/SE

Brasília, 26 de abril de 2019.

Processo nº 50000.020449/2019-81

Interessado: Subsecretaria de Gestão Ambiental e Desapropriações, Secretaria Nacional de Transportes Terrestres - SNTT, DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES - DNIT, AGÊNCIA NACIONAL DE TRANPORTES TERRESTRES - ANTT, VALEC Engenharia, Construções e ferrovias S.A

Ass: Faixa não edificável ao longo das faixas de domínio de rodovias e ferrovias, em consonância à Lei 6.766/79. Interpretação**..**

Ao Senhor Secretário Executivo

Senhor Secretário,

Uma das linhas de atuação desta Subsecretaria de Gestão Ambiental e Desapropriações – SGAD tem sido a promover a articulação entre os diversos órgãos e entidades vinculados ao Ministério da Infraestrutura, com vistas à construção de propostas que objetivam padronizar e simplificar os procedimentos de gestão socioambientais e territorial. Tal atuação vem ao encontro das competências estabelecidas pelo artigo 14 do Decreto nº 9676/2019, que aprovou a estrutura regimental do Ministério da Infraestrutura:

> *"Art. 14. À Subsecretaria de Gestão Ambiental e Desapropriações compete:*
>
> *I - coordenar e monitorar atividades relacionadas ao equacionamento de questões socioambientais, de processos de remoção, remanejamento e instalação de interferências, de declaração de utilidade pública para desapropriação e de emissão de posse de imóveis necessários à execução de obras de implantação dos empreendimentos de infraestrutura das áreas de competência do Ministério; e*
>
> *II - promover a articulação interministerial necessária à harmonização e ao equacionamento das questões que trata o inciso I do* ***caput*** *."*

Nesse sentido, após discussões coordenadas pela SGAD e que envolveram a Secretaria Nacional de Transportes Terrestres - SNTT, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e a VALEC Engenharia Construções e

Ferrovias S.A., vimos apresentar proposta para uniformização de entendimento jurídico voltado à atuação dessas entidades vinculadas no tocante às ações e procedimentos relacionados à faixa não edificável ao longo das rodovias e ferrovias federais, em decorrência de exigência legal no inciso III, artigo 4º da Lei 6.766/79.

Para tanto, a equipe técnica desta Subsecretaria elaborou a NOTA TÉCNICA Nº 7/2019/SGAD/SE (1529951), por meio da qual foram elencadas as principais controvérsias identificadas em relação ao tema e apresentados os subsídios necessários a um posicionamento conclusivo e vinculante da CONJUR, de modo que todas as entidades vinculadas possuam respaldo jurídico para atuar de maneira uníssona quanto aos seguintes aspectos:

1. Exclusiva competência e responsabilidade municipal para fiscalizar e manter íntegra a faixa não edificável ao longo da faixa de domínio de rodovias e ferrovias, bem como para legislar sobre eventual ampliação da faixa não edificável e para definir as áreas destinadas a fins urbanos;

2. Uniformização de procedimentos relacionados à faixa não-edificável a serem observados nos processos de desapropriação e eventuais indenizações;

3. Entendimentos quanto à responsabilidade do ente com jurisdição sobre a rodovia e/ou ferrovia em construir a cerca de segurança ou barreira física de divisa pelo confrontante da faixa de domínio;

4. Definição de regras de transitividade de ações administrativas e ou judiciais em curso, no caso de reconhecimento da atribuição municipal de fiscalização das áreas não edificáveis.

A nosso ver, a uniformização de entendimentos conforme a presente proposta resultará em significativa simplificação de procedimentos e economia aos órgãos e entidades com jurisdição sobre os trechos rodoviários e ferroviários.

Diante de todo o exposto, submetemos a presente proposta à sua apreciação e sugerimos seu encaminhamento à CONJUR/MINFRA solicitando análise e manifestação jurídica que possibilite a uniformização de entendimentos. Colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais.

Atenciosamente,

Documento assinado eletronicamente por **Mateus Salomé do Amaral**, **Subsecretário de Gestão Ambiental e Desapropriações**, em 26/04/2019, às 17:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3°, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.infraestrutura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1540656** e o código CRC **2418DF44**.

Esplanada dos Ministérios, Bloco R, 5º andar, sala -
Brasília/DF, CEP 70044-902
Telefone: (61) 2029-7090 - www.infraestrutura.gov.br

MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA

SECRETARIA EXECUTIVA

DESPACHO Nº 2140/2019/SE

Brasília, 29 de abril de 2019.

Processo nº 50000.020449/2019-81

Interessado: Subsecretaria de Gestão Ambiental e Desapropriações

Assunto: **Faixa não edificável ao longo das faixas de domínio de rodovias e ferrovias, em consonância à Lei 6.766/79. Interpretação.**

À Consultoria Jurídica - CONJUR,

1. Trata-se da Nota Técnica nº 7/2019/SGAD/SE (SEI nº 1529951), datada de 23 de abril de 2019, por meio da qual a Subsecretaria de Gestão Ambiental e Desapropriações - SGAD, versa sobre faixa não edificável ao longo das faixas de domínio de rodovias e ferrovias, em consonância à Lei 6.766/79. Interpretação.

2. Sobre o assunto, e conforme disposto no Despacho nº 39/2019/SGAD/SE (SEI nº 1540656), datado de 26 de abril de 2019, encaminho o presente processo à Consultoria Jurídica - CONJUR, para análise e manifestação, que possibilite a uniformização de entendimentos.

Atenciosamente,

VIVIANE ESSE
Secretária Executiva Adjunta

Documento assinado eletronicamente por **Viviane Esse**, **Secretária Executiva Substituta**, em 13/05/2019, às 14:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3°, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.infraestrutura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1540942** e o código CRC **1C2963BE**.

Esplanada dos Ministérios, Bloco R, 5º andar, sala 501 - Bairro Asa Norte
Brasília/DF, CEP 70044-902
Telefone: (61) 2029-7045 - www.infraestrutura.gov.br

MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA
COORDENAÇÃO-GERAL DE GESTÃO ADMINISTRATIVA
Esplanda dos Ministérios, Bl. R, 5º Andar, Sala 512 - Ed. Sede - Bairro Zona Cívico Adm,
Brasília/DF, CEP 70044-902
Telefone: (61) 2029-7174/7079 - www.transportes.gov.br

CERTIDÃO

Brasília, 14 de maio de 2019.

Processo nº 50000.020449/2019-81

Interessado: @interessados_virgula_espaco@

Certifico que o presente processo deu entrada nesta Consultoria Jurídica em 13/05/2019, data em que os documentos constantes do SEI, até o Despacho nº 2140/2019/SE, de 29/04/2019, foram cadastrados no sistema SAPIENS.

Documento assinado eletronicamente por **Katia Sirlene Tavares de Brito**, **Chefe de Divisão**, em 14/05/2019, às 08:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3°, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.infraestrutura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1579703** e o código CRC **8AE7EB9C**.

Referência: Processo nº 50000.020449/2019-81 SEI nº 1579703

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE TRANSPORTES TERRESTRES
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO R, 5º ANDAR - CEP 70.044-902 - BRASÍLIA (DF) TEL.: (61) 2029-7141/7146 - CONJUR.MT@INFRAESTRUTURA.GOV.BR

DESPACHO n. 01478/2019/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU

NUP: 50000.020449/2019-81
INTERESSADOS: DNIT DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES
ASSUNTOS: NORMATIZAÇÕES

1. Trata a presente demanda de consulta versando sobre a responsabilidade pela fiscalização de irregularidades em faixa não edificável ao longo das faixas de domínio de rodovias e ferrovia, consoante os aspectos normativos que circundam a questão, em especial os dispositivos da Lei nº 6.766, 19 de dezembro de 1979.

2. Em reunião realizada na data de ontem (18 de julho de 2019), nesta Consultoria Jurídica, vislumbrou-se a necessidade de participação dos órgãos jurídicos das entidades vinculadas ao Ministério da Infraestrutura, quais sejam, Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., considerando que possuem atribuições diretamente ligadas ao tema.

3. Assim, entendo oportuna a abertura de tarefa de ciência, no Sapiens, para os Procuradores-Gerais da ANTT e do DNIT, bem como o encaminhamento de e-mail à Procuradora-Chefe da VALEC, no intuito de viabilizar a participação dos mesmos na presente demanda.

Brasília, 19 de julho de 2019.

PAULO ROBERTO AZEVEDO MAYER RAMALHO
COORDENADOR-GERAL JURÍDICO DE TRANSPORTES TERRESTRES

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em http://sapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50000020449201981 e da chave de acesso 3ede3e45

Documento assinado eletronicamente por PAULO ROBERTO AZEVEDO MAYER RAMALHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 290596619 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO ROBERTO AZEVEDO MAYER RAMALHO. Data e Hora: 19-07-2019 12:09. Número de Série: 176085. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Paulo Roberto Azevedo Mayer Ramalho

De: Paulo Roberto Azevedo Mayer Ramalho
Enviado em: sexta-feira, 19 de julho de 2019 14:49
Para: 'paulo.wanderley@antt.gov.br'; 'gustavo.trivelato@dnit.gov.br'; 'thais.araripe@valec.gov.br'
Cc: Natalia Resende Andrade; Stanley Silva Ribeiro; Marcia de Jesus Fernandes
Assunto: Entendimentos sobre faixa de domínio e área não edificável
Anexos: MINUTA DE PARECER SOBRE FAIXA DE DOMÍNIO.docx; Proc. n. 50000.0204492019-81.pdf

Controle:

Destinatário	Entrega
'paulo.wanderley@antt.gov.br'	
'gustavo.trivelato@dnit.gov.br'	
'thais.araripe@valec.gov.br'	
Natalia Resende Andrade	Falhou: 19/07/2019 14:49
Stanley Silva Ribeiro	Entregue: 19/07/2019 14:49
Marcia de Jesus Fernandes	Entregue: 19/07/2019 14:49

Drs., boa tarde,

Como combinamos na reunião de ontem, segue cópia da Nota Técnica que fundamentou a consulta feita à Conjur sobre faixa de domínio e área não edificável, bem como minuta do parecer que o Dr. Stanley está elaborando (formato .doc).

Rememorando os encaminhamentos da reunião, os próximos passos são:

a) validar os dados acerca dos entendimentos jurídicos sobre fiscalização e indenização de imóveis construídos em faixa de domínio e área não edificável (os dados constam no processo em anexo);
b) checar com a área técnica de cada entidade os entendimentos mais modernos sobre o tema;
c) analisar a minuta de parecer ora enviada, fazendo os apontamentos que entenderem cabíveis; e
d) discussão desses apontamentos em reunião a ser realizar em aproximadamente 15 dias.

Márcia, por favor, agende uma nova reunião para 1º de agosto ou data próxima, com os mesmos participantes da reunião de ontem.

Atenciosamente,

Paulo Roberto Azevedo Mayer Ramalho
Coordenador-Geral Jurídico de Transportes Terrestres

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
Consultoria-Geral da União
Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Infraestrutura
Coordenação-Geral Jurídica de Transportes Terrestres

CERTIDÃO

Certifico que o presente processo foi encaminhado para o arquivo provisório.

31/07/2019

ISABELLA SILVA OLIVEIRA CAVALCANTI

DESPACHO n. 01819/2019/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU

NUP: 50000.020449/2019-81
INTERESSADOS: DNIT DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES
ASSUNTOS: NORMATIZAÇÕES

1. Considerando a possibilidade elaboração de parecer conjunto, encaminhem-se os autos para manifestação da Procuradoria Federal junto à ANTT e da Procuradoria Federal Especializada junto ao DNIT acerca da minuta compartilhada pelo SAPIENS e por e-mail com os respectivos Procuradores-Gerais.

2. Acrescenta-se que a Assessoria Jurídica da Valec também foi instada a se manifestar, por e-mail remetido para a Assessora Jurídica.

3. Propõe-se, a princípio, a data-limite de **30 de setembro de 2019** para apresentação das respectivas manifestações.

Brasília, 17 de setembro de 2019.

PAULO ROBERTO AZEVEDO MAYER RAMALHO
COORDENADOR-GERAL JURÍDICO DE TRANSPORTES TERRESTRES

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em http://sapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50000020449201981 e da chave de acesso 3ede3e45

Documento assinado eletronicamente por PAULO ROBERTO AZEVEDO MAYER RAMALHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 316922937 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO ROBERTO AZEVEDO MAYER RAMALHO. Data e Hora: 17-09-2019 12:29. Número de Série: 176085. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

De: **Ricardo Martins Costa** ricardo.costa@agu.gov.br
Assunto: Re: RES: Entendimentos sobre faixa de domínio e área não edificável
Data: 30 de setembro de 2019 15:36
Para: Gustavo Villar Trivelato gustavo.trivelato@agu.gov.br, gustavo.trivelato@dnit.gov.br
Cc: Mitzi Silva Antunes mitzi.antunes@agu.gov.br, Lúcia Inêz Rossetto lucia.rossetto@dnit.gov.br

RC

Prezado Dr. Gustavo,

Em atenção ao e-mail recebido, contendo minuta de parecer sobre faixa de domínio e não edificavel, gostaria de submeter ao seu crivo as sugestões de texto abaixo, que acaso sejam consideradas pertinentes, sejam incluídas na referida manifestação jurídica.

No que tange aos impactos da compreensão do instituto da faixa não edificável nos processos de desapropriação, a NOTA TÉCNICA No 7/2019/SGAD/SE (1529951) traz as seguintes indagações:

"… perduram situações conflituosas nas quais a aplicação do instituto da desapropriação apresenta interface com o da faixa não edificável, por exemplo, em desapropriações nos quais existem edificações erigidas na faixa não edificável ou quando a faixa não edificável alterada pela ampliação da faixa de domínio estabelece à edificação outrora regular, uma situação de irregularidade, dentre outras, nos quais os procedimentos e entendimentos jurídicos entre as vinculadas desta Pasta não estão pacificados."

Deste modo, visando detalhar a abordagem do tema, sugere-se que seja acrescido, após o parágrafo 26 da minuta, o seguinte texto, sem suprimir a sequencia original do texto :

TEXTO ORIGINAL [26. Os dispositivos acima demonstram claramente que a obrigatoriedade de reserva de faixa não edificável, correspondente ao mínimo de quinze metros de cada lado das rodovias e ferrovias federais, somente ocorre em relação aos loteamentos, ou seja, empreendimentos novos, cuja existência prévia de faixa de domínio deva ser respeitada. Em outros termos, a legislação não induz a redefinição automática da faixa não edificável em caso de instituição ou ampliação de faixa de domínio, devendo ser considerada a situação fático-jurídica do momento da instituição para fins de averiguação da legalidade dos limites fixados. Demais disso, a competência para a proposição de novos limites à faixa não edificável é do Município.]

ACRÉSCIMO SUGERIDO

[27. Como consectário desta lógica, conclui-se que o alargamento das faixas de domínio deve ser realizado através do instituto da desapropriação. Tal alargamento gera uma limitação administrativa de construir apenas em relação a loteamentos futuros. Tal alargamento, no entanto, não tem o condão de tornar irregular uma construção já edificada que respeitou a largura original da faixa de domínio, uma vez que a faixa non aedificandi é um requisito urbanístico para a implantação de loteamentos.

28.Tem-se ainda que, ao realizar a desapropriação visando ampliar a largura da faixa de domínio, a entidade deverá indenizar exclusivamente a área atingida. Quando a área atingida incluir área que já estava sujeita a limitação administrativa, serão excluídas da indenização as construções apenas e tão somente se constatar que houve efetivo desrespeito a limitação de edificar, ou seja, acaso exista um loteamento empreendido ao arrepio do requisito urbanístico estabelecido pelo art.4º, III.]

E em seguida mantém-se a sequência original do TEXTO

[29. O art. 42-B, I e II, do Estatuto da Cidade também encerra a ideia acima exposta:

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

I - demarcação do novo perímetro urbano; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

(...)

30. É de se ratificar, pois, o entendimento constante na Nota Técnica nº 7/2019/SGAD/SE (SEI nº 1529951) de que

A alteração da largura da faixa de domínio não pressupõe, necessariamente, o deslocamento tácito da faixa não edificável, ou seja, a restrição de construir não pode ser vinculada à desapropriação para fins de utilidade pública. Desta forma, fica claro que não havendo alteração [automática] nos limites das áreas não edificáveis, não se vislumbra o estabelecimento de situações de irregularidade para edificações outrora regulares.

31.Nessa perspectiva, quando da instituição ou ampliação de faixa de domínio, não há que, em regra, se falar em responsabilidade da União pela fiscalização, ou mesmo eventual desapropriação, fora dos limites territoriais instituídos ou ampliados, alcançados que são pela competência federal. É dizer: não há previsão legal para atuação da União na faixa não edificável.]

Cordialmente,
RICARDO MARTINS COSTA

Em 25 de set de 2019, à(s) 14:35, Adriana Lopes de Sousa <adriana.sousa@dnit.gov.br> escreveu:

> Boa tarde Drª Mitzi!
>
> Tarefa aberta para senhora, Drª. Lúcia e Dr. Ricardo.
>
> Atenciosamente,
>
> **Adriana Lopes de Sousa**
> Técnico Administrativo
> PFE-DNIT - Sede
> (61) 3315-4556

De: Mitzi Silva Antunes [mailto:mitzi.antunes@agu.gov.br]
Enviada em: quarta-feira, 25 de setembro de 2019 13:45
Para: Adriana Lopes de Sousa <adriana.sousa@dnit.gov.br>; Ricardo Martins Costa <ricardo.costa@agu.gov.br>; Ricardo Martins Costa <ricardo.costa@dnit.gov.br>; Lúcia Inêz Rossetto <lucia.rossetto@dnit.gov.br>
Assunto: Fwd: Entendimentos sobre faixa de domínio e área não edificável

Adriana, por favor abrir tarefa.
Att,

Mitzi silva Antunes
Coordenadora de Desapropriação

Obter o Outlook para iOS

De: Gustavo Villar Trivelato <gustavo.trivelato@dnit.gov.br>
Enviado: quarta-feira, setembro 25, 2019 12:51 PM
Para: Mitzi Silva Antunes; Mitzi Silva Antunes
Assunto: ENC: Entendimentos sobre faixa de domínio e área não edificável

Boa tarde Dr. Mitzi,

Recebi esse e-mail do Paulo Roberto (CONJUR/MINFRA) para manifestarmos sobre a minuta do parecer, considerando a última reunião realizada.

Neste sentido, também, abri tarefa no SAPIENS relacionada ao processo 50000.020449/2019-81.

Peço para compartilhar com os colegas da Coordenação de Desapropriação para que todos possam opinar sobre o tema.

Atenciosamente,

Gustavo Villar Trivelato

De: Paulo Roberto Azevedo Mayer Ramalho [mailto:paulo.ramalho@infraestrutura.gov.br]
Enviada em: terça-feira, 17 de setembro de 2019 12:11
Para: Emanoel Gonçalves de Carvalho <emanoel.carvalho@antt.gov.br>; Thaís de Aragão Oliveira Araripe <thais.araripe@valec.gov.br>; Gustavo Villar Trivelato <gustavo.trivelato@dnit.gov.br>
Cc: Stanley Silva Ribeiro <stanley.ribeiro@infraestrutura.gov.br>; Natalia Resende Andrade <natalia.andrade@infraestrutura.gov.br>
Assunto: RES: Entendimentos sobre faixa de domínio e área não edificável
Prioridade: Alta

Drs., bom dia,

Conforme combinado, segue minuta de parecer sobre faixa de domínio e área não edificável, considerando os apontamentos da última reunião realizada.

EMENTA: Direito Administrativo. Faixa de Domínio. Faixa não edificável. Distinção. Competência. Desapropriação. Limitação Administrativa. Uniformização de entendimento. Aprovação Ministro de Estado. Vinculação órgãos autônomos e entidades vinculadas.

Senhora Consultora Jurídica,

I - RELATÓRIO

1. Por meio do Despacho nº 2140/2019/SE, de 29 de abril de 2019, a Secretaria Executiva do Ministério da Infraestrutura submete a esta Consultoria Jurídica a questão exposta pela Nota Técnica nº 7/2019/SGAD/SE (SEI nº 1529951), de 23 de abril de 2019, versando sobre a responsabilidade pela fiscalização de irregularidades em faixa não edificável ao longo das faixas de domínio de rodovias e ferrovia, consoante os aspectos normativos que circundam a questão, em especial os dispositivos da Lei nº 6.766, 19 de dezembro de 1979.

2. Primeiramente, o opinativo técnico destaca a existência de grande confusão entre os conceitos de faixa não edificável e faixa de domínio, fato este que tem trazido grande insegurança jurídica na tratativa dos casos diariamente postos à avaliação dos entes federais incumbidos da gestão patrimonial rodoviária e ferroviária. Para além da questão conceitual, a dificuldade apontada apresenta sério impacto em termos de desdobramentos jurídicos, mormente no que tange às competências administrativas e de representação judicial para fazer frente à eventuais irregularidades.

3. A Nota Técnica nº 7/2019/SGAD/SE manifesta posicionamento pelo qual é necessária a uniformização de entendimentos no âmbito da Administração Pública Federal, no sentido de que "*todos os requisitos urbanísticos para loteamentos estabelecidos pela Lei 6.766/1979, referem-se exclusivamente ao próprio município, e não ao ente que possui a jurisdição sobre a rodovia ou ferrovia, que por questões técnicas viárias ou por segurança de usuários ou confrontantes pode recorrer ao instituto da desapropriação*".

4. Nesse sentido, colaciona-se abaixo os seguintes excertos:

> 4.4. Ao longo do tempo foi sendo consolidado um entendimento equivocado de que o órgão com jurisdição sobre a rodovia ou ferrovia possui responsabilidade de fiscalização e manutenção da regularidade do espaço urbano dessas áreas não

edificáveis localizadas ao longo e contíguas às faixas de domínio, estabelecidas pela supracitada lei, no qual se propõe uma reanálise.

(...)

4.7. Acresce-se às dificuldades advindas da Lei nº 6.766/79, os efeitos jurídicos das desapropriações, que se misturam, notadamente visíveis, em novos empreendimentos de infraestrutura que demandem de desapropriação devido à ampliação da faixa de domínio como, por exemplo, a eventual indenização de benfeitorias que se encontram na atual faixa não edificável, ou mesmo, daquelas que passam ser consideradas como irregulares, pois foram imputadas as restrições administrativas de construir, advindas da desapropriação. Não se esgotam os casos, nos quais a resolução individualizada e discricionária, associada às atribuições e competências de cada vinculada, expõe negativamente contra o órgão executivo central, por estabelecer inúmeros pesos para uma mesma medida.

4.8. Adicionalmente, importa salientar que o referenciado inciso III, do Art. 4º, estabelece a possibilidade de ampliação da largura de 15 metros da faixa não edificável, nos casos de legislação específica, por exemplo, de uma lei municipal. Neste cenário, de possibilidades de ampliação da faixa de domínio, associado a grande malha rodoviária e ferroviária federal, que ultrapassa os 100 mil quilômetros, que para critérios de fiscalização deve ser duplicado, e considerando-se que estas infraestruturas atravessam milhares de municípios brasileiros, é fato, que a atribuição das responsabilidades por manter regular este requisito urbanístico variável ao Ministério da Infraestrutura e suas vinculadas, é no mínimo, inconcebível.

(...)

5.8. Não se verifica na referida Lei, qualquer menção à atribuição de responsabilidades de fiscalização pelos órgãos ou detentores que possuem jurisdição sobre as rodovias e ferrovias, quanto à regularidade do atendimento a essa restrição administrativa, o que se segue em achados jurídicos diversos, e às vezes, contraditórios, mas, sem se debruçar sobre a responsabilidade municipal em estabelecer este requisito mínimo quando dos parcelamentos dos solos urbanos e pelo zelo da regularidade da restrição administrativa de construção de, no mínimo, 15 metros ao longo das faixas de domínio de rodovias e ferrovias.

5.9. Atenta-se que cada um dos termos “faixas de domínio”, “rodovias” e “ferrovias” são apresentados uma única vez e apenas no citado inciso III, do Art. 4º, denotando uma clara extrapolação de entendimento no senado de atribuir a responsabilidade ao ente que possui jurisdição sobre a via. A continuidade deste incorreto raciocínio permite o seguinte questionamento: A qual ente caberia à fiscalização das faixas não edificáveis ao longo das águas correntes e dormentes?

(...)

5.13. Em áreas urbanas densamente povoadas, como nas metrópoles urbanas que são cortadas por rodovias federais, como a Via Dutra (BR-116), por exemplo, fica praticamente inviável que os órgãos responsáveis pela fiscalização das faixas de

domínio sejam onerados pela fiscalização das construções irregulares nas faixas não edificáveis, que não fazem parte do ativo imobiliário federal.

5.14. Na prática, os municípios recorrentemente aprovam planos diretores, regulamentam o uso e ocupação do solo urbano e emitem alvarás de construção sem levar em consideração a reserva da faixa não-edificável a ser aplicada em função das rodovias e ferrovias inseridas nos limites municipais.

(...)

5.21. De um lado, temos o entendimento, não pacificado, a respeito da necessidade de definição do responsável pela fiscalização da faixa não edificável. De outro, ao tratarmos casos concretos de desapropriação verificamos significativas divergências sobre o que é ou não passível de indenização na faixa não-edificável. Tais divergências recorrentemente levam a uma orientação de que a análise deve ser realizada "caso a caso".

5.22. Ora, considerando que empreendimentos de infraestrutura com características lineares, como é o caso dos rodoviários e ferroviários, comumente exigem centenas e até milhares de desapropriações, a opção por tratar "caso a caso" representa uma grande perda de escala na execução desses procedimentos, ocasionando atrasos e retrabalho significativos.

5.23. Ademais, multiplicidade de entendimentos e procedimentos para lidar com tais situações fragiliza o posicionamento dos órgãos executores perante o judiciário e os órgãos de controle.

5. Em suma, pretende-se que esta Consultoria Jurídica elabore manifestação jurídica que enfrente os seguintes pontos:

I - Exclusiva competência e responsabilidade municipal para fiscalizar e manter íntegra a faixa não edificável ao longo da faixa de domínio de rodovias e ferrovias, bem como para legislar sobre eventual ampliação da faixa não edificável e para definir as áreas destinadas a fins urbanos;

II - Uniformização de procedimentos relacionados à faixa não-edificável a serem observados nos processos de desapropriação e eventuais indenizações;

III - Entendimentos quanto à responsabilidade do ente com jurisdição sobre a rodovia e/ou ferrovia em construir a cerca de segurança ou barreira física de divisa pelo confrontante da faixa de domínio;

IV - Definição de regras de transição de ações administrativas e demolitórias em curso ingressadas pelo Ministério da Infraestrutura, vinculadas e concessionárias, no caso de reconhecimento da atribuição municipal de fiscalização das áreas não edificáveis dada pelo inciso III, do Art. 4º, da Lei 6.766/79.

6. É o relatório, passamos a opinar.

II - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

7. Sob o ponto de vista constitucional, o arquétipo delineado foi instituir, via de regra, a competência dos Municípios para disciplinar as questões de interesse local, dentre as quais inegavelmente se insere os temas afetos ao uso e ocupação do solo urbano. Assim, o ponto de partida para analisar questões circundantes à faixa não edificável é o art. 30 c/c art. 182 da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

> IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.
>
> VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
>
> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016)
>
> § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.
>
> § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.
>
> § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.
>
> § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:
>
> I - parcelamento ou edificação compulsórios;
>
> II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
>
> III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

8. Na esteira do que preconiza o art. 182, § 1º da CF, tem-se que o plano diretor é o principal instrumento de política urbana no âmbito municipal, devendo exteriorizar planejamento

abrangente e eficaz. O referido instrumento deve conduzir ordenadamente o crescimento das cidades, disciplinando as atividades urbanas e, ao mesmo tempo, garantir o bem estar social da comunidade.

9. A título de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição, foi promulgada a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, amplamente conhecida como Estatuto da Cidade, o qual estabelece diretrizes gerais da política urbana, em obediência à competência dada à União para estabelecer diretrizes para o desenvolvimento urbano, na conformidade do art. 21, XX da CF. A principal característica do Plano Diretor é sua tendência à completude, tal qual exige o art. 40, § 2º da Lei nº 10.257/2001: "*Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. (...) § 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo*".

10. Nesse contexto, cumpre dizer que o Estatuto da Cidade compele a política urbana a considerar a existência, prévia ou não, de faixa de domínio que acompanhe o traçado de rodovias e ferrovias, diversos são os dispositivos que dão supedâneo a esta afirmação:

> **Art. 2o** A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
>
> (...)
>
> **III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;**
>
> **IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;**
>
> (...)
>
> VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:
>
> a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
>
> **b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;**
>
> c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
>
> d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres. (Incluído dada pela Lei nº 12.608, de 2012)

Art. 4o Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

(...)

V – institutos jurídicos e políticos:

a) desapropriação;

b) servidão administrativa;

c) limitações administrativas;

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

I - demarcação do novo perímetro urbano; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

(...)

11. Por fim, temos a regência da Lei nº 6.766/1979, que trata do parcelamento do solo urbano e que a despeito de ter iniciado sua vigência anteriormente à promulgação da Constituição de 1988, com esta guarda plena compatibilidade, pelo que trata-se de diploma legal recepcionado pela Carta da República. O art. 2º, §§ 1º e 2º c/c art. 4º, III da sobredita lei denotam que a fiscalização sobre a faixa não-edificável é incumbência predominante do Poder Público Municipal:

> **Art. 2o.** O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.
>
> § 1o Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.
>
> § 2o Considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.
>
> **Art. 4o.** Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:
>
> (...)
>
> **III - 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.** (Redação dada pela Lei nº 10.932, de 2004)

12. O conceito de faixa não-edificável é trazido por lei e não se confunde com a faixa de domínio, muito embora esta última seja o balizamento para a configuração da limitação administrativa estadual ou municipal, em momento algum se estabelece qualquer competência para a União quanto à faixa não-edificável. A dinâmica normativa aponta para a existência de uma faixa territorial protetiva, formada pelas zonas contíguas da faixa de domínio e faixa não-edificável, cada qual sob a responsabilidade fiscalizatória do competente Ente Federal, *in casu*, União e Município, respectivamente.

13. Contribui sobremaneira para a confusão entre os institutos o que dispõe o art. 1º, § 2º do Decreto nº 7.929, de 18 de fevereiro de 2013, o qual, registre-se, apresenta conceito de faixa de domínio específico para os fins do próprio Decreto, que assim estabelece:

> Art. 1º A reserva técnica necessária à expansão e ao aumento da capacidade de prestação do serviço público de transporte ferroviário, prevista no inciso IV do caputdo art. 8º da Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007, consiste no conjunto de imóveis não operacionais oriundos da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA essenciais e indispensáveis para:

(...)

§ 2º Para efeito deste Decreto, entende-se por faixa de domínio a porção de terreno com largura mínima de quinze metros de cada lado do eixo da via férrea, sem prejuízo das dimensões estipuladas nas normas e regulamentos técnicos vigentes, ou definidas no projeto de desapropriação ou de implantação da respectiva ferrovia.

14. **Embora, neste caso, a dimensão de largura mínima coincida com o que dispõe o art. 4º, III, da Lei nº 6.766/1979, é de se observar que a faixa de domínio é caracterizada a partir do eixo da via férrea, já a faixa não-edificável é delineada a partir dos limites da faixa de domínio, não havendo razão para a perpetuação do equívoco narrado nos autos do presente processo administrativo.**

15. Nesse ponto, cumpre registar a conceituação de ambos os institutos, dada por corpos técnicos federais de alta especialização, cujo destaque se deu na Nota Técnica nº 7/2019/SGAD/SE e aqui repisamos:

4.1. De início, cabe salientar a diferença nevrálgica entre a faixa de domínio e a faixa não edificável, sendo que para a faixa de domínio, verificam-se alguns conceitos definidos em publicações do DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e da VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A, dispostas a seguir.

"**Faixa de domínio:** a base física sobre a qual assenta uma via, constituída pela(s) pista(s) de rolamento, linha(s) ferroviária(s), canteiros, obras-de-arte, acostamentos, sinalização e faixa lateral de segurança, até o alinhamento das cercas que separam a estrada dos imóveis marginais ou da faixa do recuo. "(Destaque nosso) (DNIT. Diretrizes básicas para desapropriação. Rio de Janeiro: IPR, 2011)

"**Faixa de domínio**: terreno de pequena largura em relação ao comprimento, em que se localizam as vias férreas e demais instalações da ferrovia, inclusive os acréscimos necessários à sua expansão. Nota: a largura e locação da Faixa de Domínio para desapropriação serão delimitadas pelo projeto do empreendimento. Qualquer alteração da Faixa de Domínio só poderá ser realizada pela área técnica, Superintendência de Projeto – SUPRO. "(Destaque nosso) (VALEC. Norma de Desapropriação – Faixa de domínio: procedimentos para desapropriação. Aprovada a partir de 06/04/2016)

> 4.2. Quanto ao conceito de área não edificável, pode-se verificar o constante no Manual de Procedimentos para a Permissão Especial de Uso das Faixas de Domínio de Rodovias Federais e Outros Bens Públicos sob Jurisdição do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT:
>
> "**Área non-aedificandi: Área em que não é permitido erguer edificações, conforme Lei nº. 6.766, de 19/12/79**." (Destaque nosso) (Definição do Manual de Procedimentos para a Permissão Especial de Uso das Faixas de Domínio de Rodovias Federais e Outros Bens Públicos sob Jurisdição do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT. – Brasília, 2008.) (grifos originais)

16. Aspecto interessante deste cenário é que a faixa não edificável pode se constituir tanto de imóveis públicos quanto privados, o que, indubitavelmente, não afasta a possibilidade de desapropriação por utilidade pública, na esteira do regramento previsto no art. 2º, § 2º do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941:

> Art. 2o Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.
>
> (...)
>
> § 2o Os bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderão ser desapropriados pela União, e os dos Municípios pelos Estados, mas, em qualquer caso, ao ato deverá preceder autorização legislativa.

17. A par da já referida confusão conceitual entre faixa de domínio e faixa não-edificável, e como decorrência lógico-jurídica dessa desinteligência, temos a *questio juris* da desapropriação por utilidade pública. O diploma legislativo não deixa dúvida quanto à possibilidade de expropriação ora analisada, mas seus dispositivos devem ser interpretados de forma escorreita e coerente. Vejamos alguns dos aspectos disciplinados no Decreto- Lei nº 3.365/1941:

> **Art. 2o** Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.
>
> (...)
>
> **Art. 3o Os concessionários de serviços públicos e os estabelecimentos de caráter público ou que exerçam funções delegadas de poder público poderão promover desapropriações mediante autorização expressa, constante de lei ou contrato.**

Art. 4o A desapropriação poderá abranger a área contígua necessária ao desenvolvimento da obra a que se destina, e as zonas que se valorizarem extraordinariamente, em consequência da realização do serviço. Em qualquer caso, a declaração de utilidade pública deverá compreendê-las, mencionando-se quais as indispensáveis à continuação da obra e as que se destinam à revenda.

(...)

Art. 5o Consideram-se casos de utilidade pública:

a) a segurança nacional;

b) a defesa do Estado;

c) o socorro público em caso de calamidade;

d) a salubridade pública;

e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;

f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;

g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;

h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos;

i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais; (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

(...)

18. O art. 3º supra representa entendimento há muito consolidado no seio da Administração Pública e que inclusive foi repisado no art. 29, VIII c/c 31, VI da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. O regramento decorrente da normatividade dos artigos 3º e 4º do Decreto- Lei nº 3.365/1941 perpassa a lógica de que somente é possível a delegação pelo poder público daqueles poderes que fazem parte do respectivo plexo de competências. Assim, os concessionários de serviços públicos federais apenas podem ser delegatários de atividades fiscalizatórias relacionadas com a manutenção, recuperação, ampliação e exploração das rodovias e ferrovias federais, em outros termos, a concessão de rodovia ou ferrovia restringe a responsabilidade legal/contratual aos limites da faixa de domínio, não abrangendo questões afetas à faixa não edificável, que é de competência estadual ou municipal.

19. Por conseguinte, eventuais disposições contratuais abrangendo o instituto da faixa não edificável devem ser interpretadas com *grano salis*. *A* Nota Técnica nº 7/2019/SGAD/SE faz menção à contrato relacionado à trecho rodoviário em Itapema/SC, sob exploração de AUTOPISTA LITORAL SUL S/A (Concessão oriunda do Edital nº 003/2007 - BR 116/376/PR e 101/SC) e especificamente acerca de cláusula contratual que supostamente atribui ao concessionário o dever de ingressar com medidas judiciais a fim de preservar o regular uso da área não passível de edificação. Vejamos o que dispõe a referida disposição contratual:

> 16.6 Incumbe, também, à Concessionária:
>
> a) adotar todas as providências para garantir a fluidez tráfego nas Rodovias, em nível de serviço conforme estabelecido neste Contrato;
>
> (...)
>
> 16.7 E também:
>
> a) manter, em pontos adequados próximos das praças de pedágio, sinalização indicativa do valor das tarifas de pedágio vigentes;
>
> b) submeter a prévia aprovação da ANTT a desativação e baixa de bens móveis integrados à Concessão;
>
> **c) controlar todos os terrenos e edificações integrantes da Concessão e tomar todas as medidas necessárias para evitar e sanar uso ou ocupação não autorizada desses bens, inclusive na "area non aedificandi", mantendo a ANTT informada a esse respeito;**
>
> d) efetuar os necessários entendimentos com as Prefeituras Municipais ou com os respectivos beneficiários para a construção, reformulação ou remoção de acessos, em conjunto com a ANTT, quando for o caso;

(...)

20. A despeito de a redação da cláusula acima, e possíveis outras no mesmo sentido, não externar com clareza a sua adequada significação, tem-se como unicamente legítimo o entendimento no qual se descortinam dois graus de responsabilidade de intervenção. Um primeiro grau, mais profundo, diz respeito à gestão cautelosa dos bens diretamente atrelados à concessão e com fronteira na faixa de domínio, sobre os quais o concessionário possui efetiva ingerência e dever pessoal de agir. Por sua vez, o segundo grau é mais raso, limitando a abrangência da expressão "medidas necessárias", relativamente à *area non aedificandi,* ao ato de cientificação das autoridades estaduais ou municipais para que, na seara de suas competências constitucionais e legais, tomem as medidas necessárias à preservação do uso regular, cuja violação pode vir a resvalar na integridade da faixa de domínio.

21. No que tange à desapropriação, o imenso desafio se relaciona às desapropriações de imóveis que por ventura se localizem em área não edificável, vez que em relação ao ato expropriatório na faixa de domínio existe vasta legislação autorizando tal ato, além de não se por dúvida quanto ao caráter federal dessa área, que possui vínculo indissociável com o serviço público federal de transporte. Auspicioso destacar que a mera vedação para edificar em determinada área (limitação administrativa) não se confunde com a alteração de propriedade promovida pela desapropriação. Vejamos o magistério de José dos Santos Carvalho Filho:

> Limitações administrativas são determinações de caráter geral, através das quais o Poder Público impõe a proprietários indeterminados obrigações positivas, negativas ou permissivas, para o fim de condicionar as propriedades ao atendimento da função social.
>
> E exemplo de obrigação positiva aos proprietários a que impõe a limpeza de terrenos ou a que impõe o parcelamento ou a edificação compulsória. Podem ser impostas também obrigações negativas: é o caso da proibição de construir além de determinado número de pavimentos, limitação conhecida como gabarito de prédios. Limita--se ainda a propriedade por meio de obrigações permissivas, ou seja, aquela sem que o proprietário tem que tolerar a ação administrativa. Exemplos: permissão de vistoria sem elevadores de edifícios e ingresso de agentes para fins de vigilância sanitária.
>
> No caso das limitações administrativas, o Poder Público não pretende levar acabo qualquer obra ou serviço público. Pretende, ao contrário, condicionar as propriedades à verdadeira função social que delas é exigida, ainda que em detrimento dos interesses individuais dos proprietários. Decorrem elas do ius imperii do Estado, que,como bem observa HELY LOPES MEIRELLES, tem o domínio eminente e potencial sobre todos os bens de seu território, de forma que, mesmo sem extinguir

> o direito do particular, tem o poder de adequá-lo coercitivamente aos interesses da coletividade.[1]

22. Ainda nessa toada, mister registrar que o instituto da limitação administrativa configura imposição de ordem geral com a finalidade de consecução do interesse público. Admitindo-se que o Estado, muito embora detenha muitas responsabilidades, não é garantidor universal de todo e qualquer percalço na esfera jurídica dos cidadãos, não existe o dever de indenizar pela só existência de uma limitação administrativa. Observemos interessante cotejo formulado por Carvalho Filho, com fulcro nas lições de Hely Lopes Meirelles, em situação muito assemelhada a esta que aqui nos debruçamos:

> Costuma-se confundir dois institutos que têm diferentes efeitos quanto à indenizabilidade:o alinhamento e o recuo obrigatório de construção. O alinhamento é a linha limítrofe entre a propriedade privada e o domínio público urbano, sobretudo no que diz respeito, usualmente, aos bens de uso comum do povo, como ruas, estradas, avenidas. Se o Poder Público altera o alinhamento, reduzindo a área da propriedade privada,tem o dever de indenizar os proprietários prejudicados pelo novo traçado. O recuo de construção, porém, é limitação administrativa genérica, pela qual o Poder Público não concede licença para novas edificações em certo trecho da propriedade. Aqui a propriedade continua sob o domínio normal do proprietário, de modo que nenhuma indenização lhe será devida pela imposição urbanística. Em suma, o alinhamento rende ensejo à perda da propriedade e, consequentemente, à indenização, ao passo que o recuo impõe exclusivamente uma limitação de uso, não sendo devida qualquer indenização.[2]

23. O caso em exame pode ser dividido em dois grandes grupos; um respeitante à situação na qual tanto a faixa de domínio quanto a faixa não edificável foram instituídas e mantiveram seus limites territoriais inalterados; o segundo envolvendo alterações nas dimensões da faixa de domínio, com a consequente sobreposição de faixas.

24. Diante do que até aqui nos manifestamos, tem-se que a situação retratada pelo primeiro grupo não apresenta maiores perplexidades, pois uma vez que ambas as áreas são delimitadas, cada ente político deve exercer sua respectiva responsabilidade pela fiscalização, punição ou mesmo os consectários derivados de um processo de desapropriação. Na perspectiva do segundo grupo existem possibilidades a serem melhor delineadas. Nessa perspectiva temos os seguintes possíveis cenários: a) as duas faixas estão delimitadas previamente e a faixa de domínio é ampliada a ponto de abarcar a totalidade da faixa não edificável e mais alguma área contígua ; b) as duas faixas estão delimitadas previamente e a faixa de domínio é ampliada, abarcando a totalidade ou fração da não edificável, deslocando-a no sentido da área urbana.

25. O primeiro cenário trata do aumento da faixa de domínio e a necessária repercussão sobre os limites da faixa não edificável, que sempre respeitará o limite mínimo de 15 (quinze) metros a partir da faixa de domínio. A faixa protetiva resultante (nova faixa de domínio + nova faixa não edificável) poderá avançar sobre edificações anteriormente localizadas em área regular. Como a expropriação somente ocorrerá em função e no interesse público federal, entende-se que a União será responsável por eventual desapropriação, incluindo-se os valores atinentes às benfeitorias.

26. Já o segundo cenário, no qual haviam edificações localizadas na faixa não edificável, embora aqui também fique caracterizado o interesse público federal é imperioso ter em consideração que ali havia uma violação prévia às normas de direito urbanístico, que não pode ser premiada por eventual indenização de benfeitorias levada à efeito pela União, sob pena de desincentivo ao cumprimento da legislação de regência. Destarte, neste caso eventual indenização por desapropriação não abrangerá as benfeitorias, somente a terra nua.

27. Por oportuno, colaciona-se mais uma vez os pontos de atenção levantados pelo órgãos consulentes, a fim de esclarecer individualmente cada uma das indeterminações:

> I - Exclusiva competência e responsabilidade municipal para fiscalizar e manter íntegra a faixa não edificável ao longo da faixa de domínio de rodovias e ferrovias, bem como para legislar sobre eventual ampliação da faixa não edificável e para definir as áreas destinadas a fins urbanos;

28. Conforme já explicitado em linhas volvidas, a responsabilidade pela fiscalização do respeito à faixa não edificável é incumbência do município, bem como a competência para legislar sobre sua ampliação para além do que determina o art. 4º, III, da Lei nº 6.766/1979, sendo de bom alvitre registrar que a faixa não edificável sempre respeitará os limites da faixa de domínio, seja está previamente existente, constituída ou ampliada *a posteriori.*

> II - Uniformização de procedimentos relacionados à faixa não-edificável a serem observados nos processos de desapropriação e eventuais indenizações;

29. Em linhas gerais, o eventual procedimento de desapropriação é incumbência da União nos casos de deslocamento das faixas de domínio e consequentemente da faixa não edificável, observado o limite de 15 (quinze) metros estipulado no art. 4, III da Lei nº 6.766/1979, haja vista essa última depender da delimitação prévia da faixa de domínio, além de a ampliação/deslocamento ocorrer inteiramente em função do interesse da União na implantação do melhor contorno possível para a malha ferroviária e rodoviária. Cumpre dizer que para

efeitos da responsabilização aqui asseverada devem ser consideradas somente as edificações já existentes quando do incremento da faixa de domínio e seus respectivos desdobramentos.

30. No caso de o Município, em seu próprio interesse, utilizar-se da faculdade de aumentar o limite mínimo de 15 (quinze) metros, a área que sobejar das novas dimensões (faixa de domínio ampliada + 15 metros) é de responsabilidade do Município.

31. Considerando as situações em que não haja desapropriação, somente demolição decorrente da inobservância da área não edificável, importa esclarecer que além de não haver direito à indenização o infrator deve ressarcir a União ou o Município pelos gastos decorrentes da regularização e reenquadramento do imóvel à legislação urbanística.

> III - Entendimentos quanto à responsabilidade do ente com jurisdição sobre a rodovia e/ou ferrovia em construir a cerca de segurança ou barreira física de divisa pelo confrontante da faixa de domínio;

32. Embora tanto a faixa de domínio quanto à faixa não edificável sirvam ao mesmo propósito, qual seja, evitar o incremento dos riscos desnecessários à população e ao serviço público de transporte terrestre, é necessário explicitar que os institutos exercitam seu mister de maneira distinta. Enquanto a faixa não edificável busca primariamente evitar o adensamento populacional próximo à local sabidamente perigoso e somente de forma subsidiária obstar o ingresso de transeuntes na faixa de domínio, a faixa de domínio visa primordialmente evitar o trânsito de pessoas, animais ou veículos na área de circulação atinente à exploração da infraestrutura viária.

33. Também importa ressaltar que a legislação de regência empresta sensível preocupação com o fornecimento de um serviço público atento às questões de segurança, observemos:

> **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.**
>
> Art. 6o Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.
>
> § 1o Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

§ 2o A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

§ 3o Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:

I - motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e,

II - por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.

Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

Art. 20. São objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário:

I - implementar, nas respectivas esferas de atuação, as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, pelo Ministério dos Transportes e pela Secretaria de Portos da Presidência da República, nas respectivas áreas de competência, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei; (Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013)

II – regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infra-estrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a:

a) garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;

b) harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica.

Art. 35. O contrato de concessão deverá refletir fielmente as condições do edital e da proposta vencedora e terá como cláusulas essenciais, ressalvado o disposto em legislação específica, as relativas a: (Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013)

I – definições do objeto da concessão;

II – prazo de vigência da concessão e condições para sua prorrogação;

> **III – modo, forma e condições de exploração da infra-estrutura e da prestação dos serviços, inclusive quanto à segurança das populações e à preservação do meio ambiente;**
>
> (...)
>
> Art. 37. O contrato estabelecerá que o concessionário estará obrigado a:
>
> **I – adotar, em todas as suas operações, as medidas necessárias para a conservação dos recursos naturais, para a segurança das pessoas e dos equipamentos e para a preservação do meio ambiente;**
>
> II – responsabilizar-se civilmente pelos atos de seus prepostos e indenizar todos e quaisquer danos decorrentes das atividades contratadas, devendo ressarcir à Agência ou à União os ônus que estas venham a suportar em conseqüência de eventuais demandas motivadas por atos de responsabilidade do concessionário;
>
> III – adotar as melhores práticas de execução de projetos e obras e de prestação de serviços, segundo normas e procedimentos técnicos e científicos pertinentes, utilizando, sempre que possível, equipamentos e processos recomendados pela melhor tecnologia aplicada ao setor.

34. Nesse sentido, um acidente ocorrido em via de circulação ferroviária ou rodoviária, em decorrência de omissão na implementação de barreiras físicas, pode vir a ensejar responsabilização da União ou do concessionário de serviço público pela omissão qualificada. O Superior Tribunal de Justiça já sedimentou a jurisprudência nesse sentido, conforme se colhe dos julgamentos dos Recursos Especiais 1172420/SP e 1210064/SP, levados à efeito sob o rito de recursos repetitivos:

> RESPONSABILIDADE CIVIL. RECURSO ESPECIAL SUBMETIDO À SISTEMÁTICA PREVISTA NO ART. 543-C DO CPC. ACIDENTE FERROVIÁRIO. VÍTIMA FATAL. CONCORRÊNCIA DE CAUSAS: CONDUTA IMPRUDENTE DA VÍTIMA E DESCUMPRIMENTO DO DEVER LEGAL DE SEGURANÇA E FISCALIZAÇÃO DA LINHA FÉRREA. REDUÇÃO DA INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS PELA METADE. INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS. NÃO COMPROVAÇÃO DE DEPENDÊNCIA ECONÔMICA PELOS GENITORES. VÍTIMA MAIOR COM QUATRO FILHOS. SÚMULA 7 DO STJ.
>
> 1. A responsabilidade civil do Estado ou de delegatário de serviço público, no caso de conduta omissiva, só se concretiza quando presentes estiverem os elementos que caracterizam a culpa, a qual se origina, na espécie, do descumprimento do dever legal atribuído ao Poder Público de impedir a consumação do dano. Nesse segmento, para configuração do dever de reparação da concessionária em decorrência de atropelamento de transeunte em via férrea, devem ser comprovados o fato administrativo, o dano, o nexo direto de causalidade e a culpa.

2. A culpa da prestadora do serviço de transporte ferroviário configura-se, no caso de atropelamento de transeunte na via férrea, quando existente omissão ou negligência do dever de vedação física das faixas de domínio da ferrovia - com muros e cercas - bem como da sinalização e da fiscalização dessas medidas garantidoras da segurança na circulação da população. Precedentes.

(...)

4. No caso sob exame, a instância ordinária consignou a concorrência de causas, uma vez que, concomitantemente à negligência da concessionária ao não se cercar das práticas de cuidado necessário para evitar a ocorrência de sinistros, houve imprudência na conduta da vítima, que atravessou a linha férrea em local inapropriado, próximo a uma passarela, o que acarreta a redução da indenização por dano moral à metade.

5. Para efeitos do art. 543-C do CPC: no caso de atropelamento de pedestre em via férrea, configura-se a concorrência de causas, impondo a redução da indenização por dano moral pela metade, quando: (i) a concessionária do transporte ferroviário descumpre o dever de cercar e fiscalizar os limites da linha férrea, mormente em locais urbanos e populosos, adotando conduta negligente no tocante às necessárias práticas de cuidado e vigilância tendentes a evitar a ocorrência de sinistros; e (ii) a vítima adota conduta imprudente, atravessando a via férrea em local inapropriado.

6. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta extensão, parcialmente provido. Acórdão submetido ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução STJ 08/2008.

(REsp 1172421/SP, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, Segunda Seção,DJe 19/09/2012)

35. Portanto, é de responsabilidade do ente com jurisdição sobre a rodovia e/ou ferrovia construir cerca de segurança ou barreira física de divisa pelo confrontante da faixa de domínio, em conformidade com as normas que regem as indenizações decorrentes de dano causado por omissão específica da Administração Pública.

IV - Definição de regras de transição de ações administrativas e demolitórias em curso ingressadas pelo Ministério da Infraestrutura, vinculadas e concessionárias, no caso de reconhecimento da atribuição municipal de fiscalização das áreas não edificáveis dada pelo inciso III, do Art. 4º, da Lei 6.766/79.

36. A infinidade de situações possíveis nos processos administrativos e judiciais não permite que se estabeleça *ex ante* regras e procedimentos para feitos em curso, relativos à fiscalização de áreas não edificáveis, restando ao servidor público condutor do ato administrativo tomar as medidas cabíveis e necessárias, de acordo com a fase processual e em observância aos institutos jurídicos pertinentes, como a existência de coisa julgada, por exemplo.

37. Demais disso, escaparia aos limites de competência desta Consultoria Jurídica imiscuir-se em processos judiciais, atentando para o fato dos mesmos serem vinculados funcional e hierarquicamente à Procuradoria-Geral da União ou às Procuradorias Federais junto à ANTT e DNIT.

III - CONCLUSÃO

38. Ao ensejo, rememora-se que a Consultoria Jurídica foi instada a se manifestar acerca de problemática jurídica que carece de tratamento uniforme no seio da Administração Pública Federal, motivação esta que guarda pertinência com a legislação de regência e consubstancia-se nos artigos 11 e 42 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, *in verbis*:

> Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:
>
> I - assessorar as autoridades indicadas no caput deste artigo;
>
> II - exercer a coordenação dos órgãos jurídicos dos respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas;
>
> III - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União;
>
> IV - elaborar estudos e preparar informações, por solicitação de autoridade indicada no caput deste artigo;
>
> V - assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica;

VI - examinar, prévia e conclusivamente, no âmbito do Ministério, Secretaria e Estado-Maior das Forças Armadas:

a) os textos de edital de licitação, como os dos respectivos contratos ou instrumentos congêneres, a serem publicados e celebrados;

b) os atos pelos quais se vá reconhecer a inexigibilidade, ou decidir a dispensa, de licitação.

Art. 42. Os pareceres das Consultorias Jurídicas, aprovados pelo Ministro de Estado, pelo Secretário-Geral e pelos titulares das demais Secretarias da Presidência da República ou pelo Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, obrigam, também, os respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas.

39. Assim, por tudo quanto exposto conclui-se que:

a) A responsabilidade pela fiscalização do respeito à faixa não edificável é incumbência do município, bem como a competência para legislar sobre sua ampliação para além do que determina o art. 4º, III, da Lei nº 6.766/1979, sendo de bom alvitre registrar que a faixa não edificável sempre respeitará os limites da faixa de domínio, seja está previamente existente, constituída ou ampliada *a posteriori*.

b) O eventual procedimento de desapropriação é incumbência da União nos casos de deslocamento das faixas de domínio e consequentemente da faixa não edificável, observado o limite de 15 (quinze) metros estipulado no art. 4, III da Lei nº 6.766/1979, haja vista essa última depender da delimitação prévia da faixa de domínio, além de a ampliação/deslocamento ocorrer inteiramente em função do interesse da União na implantação do melhor contorno possível para a malha ferroviária e rodoviária. A responsabilização aqui asseverada considera somente as edificações já existentes quando do incremento da faixa de domínio e seus respectivos desdobramentos.

c) No caso de o Município, em seu próprio interesse, utilizar-se da faculdade de aumentar o limite mínimo de 15 (quinze) metros, a área que sobejar das novas dimensões (faixa de domínio ampliada + 15 metros) é de responsabilidade do Município.

d) Nas situações em que não haja desapropriação, somente demolição decorrente da inobservância da área não edificável, não há direito à indenização e o infrator deve ressarcir a

União ou o Município pelos gastos decorrentes da regularização e reenquadramento do imóvel à legislação urbanística.

e) É de responsabilidade do ente com jurisdição sobre a rodovia e/ou ferrovia construir cerca de segurança ou barreira física de divisa pelo confrontante da faixa de domínio, em conformidade com as normas que regem as indenizações decorrentes de dano causado por omissão específica da Administração Pública.

40. São essas as considerações julgadas pertinentes, as quais caso sejam aprovadas, devem ser submetidas ao crivo do Ministro de Estado da Infraestrutura e uma vez chanceladas pela autoridade máxima passam a obrigar os órgãos autônomos e as entidades vinculadas, na esteira do que preconiza o art. 42 da Lei Complementar nº 73/93.

PARECER n. 01383/2019/PF-ANTT/PGF/AGU

NUP: 50000.020449/2019-81
INTERESSADOS: MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA, ANTT, DNIT E VALEC
ASSUNTO: Limitação ao direito de construir nos imóveis marginais às vias públicas federais e o dever de cercar as respectivas faixas de domínio.

EMENTA: I - LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA AO DIREITO DE CONSTRUIR. II - IMÓVEIS MARGINAIS AS RODOVIAS E FERROVIAS FEDERAIS. III - DEVER DE FISCALIZAÇÃO CONCORRENTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL, ESTADUAL, MUNICIPAL E DOS SEUS RESPECTIVOS CONCESSIONÁRIOS. IV - O DEVER DE CERCAR AS RODOVIAS E FERROVIAS PODE SER EXIGIDO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA OU DOS SEUS CONCESSIONÁRIOS SOMENTE QUANDO O INTERESSE PÚBLICO PREVALECER.

RELATÓRIO

Senhor Subprocurador-Geral de Matéria Regulatória,

1. Versa este processo sobre proposta oriunda do Ministério da Infraestrutura (SEI fls. 01/10) sugerindo manifestação da Consultoria Jurídica daquela Pasta sobre a *"exclusiva competência e responsabilidade municipal para fiscalizar e manter íntegra a faixa não edificável ao longo da faixa de domínio de rodovias e ferrovias, bem como para legislar sobre eventual ampliação da faixa não edificável e para definir as áreas destinadas a fins urbanos,* bem assim sobre o dever de cercar as vias federais, entre outros questionamentos decorrentes do disposto no inciso III, do art. 4º, da Lei n. 6.766/1979.

2. Pelo DESPACHO n. 01819/2019/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, a Coordenaria-Geral Jurídica de Transportes Terrestres da Consultoria Jurídica do Ministério da Infraestrutura, solicita manifestação jurídica, entre outras, desta Procuradoria Federal.

3. Sendo-me distribuído o feito, Vossa Senhoria, por e-mail, fez chegar ao meu conhecimento uma Minuta de Parecer Conjunto que estaria sendo elaborado tratando do assunto, a qual promovi a anexação a este processo.

4. Estes os fatos sobre os quais passo a tecer as considerações adiante expostas.

ANÁLISE JURÍDICA

- SOBRE A ORIGEM HISTÓRICA DA FAIXA "NON AEDIFICANDI":

5. O tema constitui um dos aspectos mais relevantes do Direito Administrativo Rodoviário, sobre o qual tenho me ocupado ao longo de mais de trinta e quatro anos de exercício como Procurador Federal, de modo a consolidar entendimento pessoal publicado nas obras *"Aspectos Jurídicos das Rodovias"* (1997); *"Estudos e Pareceres de Direito Rodoviário"* (2002); *"Concessão e Administração de Rodovias"* (2009); e, *"Orientações Jurídicas sobre a Infraestrutura de Transportes"* (2013).

6. Com efeito, os imóveis situados à margem das estradas federais sofrem limitação legal ao direito de seus titulares neles construir. É o denominado *jus non aedificandi*, consorte do *altius non tollenti* e afim do *neluminibus officiatur*, do *prospectui officiatur*, do *oneris ferendi* e do *iter et actus.* Era em Roma uma servidão classificada como *servitutes rerum*, *praedio rum* (VAN WETTER - *"Cours Elementaire de Droit Romains",* Tomo I, p. 339 e 315, Paris, 1875). E ainda como servidão ele ingressa em nosso direito pré-codificado, protegido pela ação proibitória (CORREA TELLES - *"Doutrina das Acções"*, p. 160, Nota 445, Rio, 1902).

7. A matéria é disposta no atual Código Civil no art. 1.299, *verbis*:

> *"O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos."* (sublinhei)

8. Mas, o histórico retroage a 1922, quando o *"Regulamento para a Segurança, Polícia e Tráfego das Estradas de Ferro"* (Decreto n. 15.673, de 17 de setembro), em seus arts. 153 e 154, prescreviam:

> *"Nos terrenos contíguos à estrada, ninguém poderá plantar árvores que pelo seu grande crescimento possam vir, caindo sobre a linha, prejudicar a sua conservação ou ameaçar a segurança do tráfego.*
>
> *A menos de 50 metros de distância de cada trilho exterior de estrada de ferro servida por locomotivas a vapor ninguém poderá depositar materiais de fácil combustão nem construir casas cobertas de sapé, folhas de palmeira, casca de pau, etc. As casas que já existirem, assim cobertas, serão reformadas ou removidas pela estrada ou por conta desta.*
>
> *Os explosivos não poderão ser depositados a menos de 300 metros da linha de qualquer estrada de ferro."*

9. O *"Regulamento para a Circulação Internacional de Automóveis, no Território Brasileiro, e para a Sinalização, Segurança do Trânsito e Polícia das Estradas de Rodagem"*, aprovado pelo Decreto n. 18.323, de 24 de julho de 1923, em seus arts. 71 e 72, aplica, pela primeira vez entre nós, o instituto às rodovias, embora timidamente:

> *"Não será permitida construção alguma no alinhamento das estradas, com exceção das casas de conserva e de vigilância do trânsito, cabines para telefone e instalações para a venda de gasolina e óleo, a juízo do governo.*
>
> *As construções particulares deverão ser localizadas em regra, a 10 metros, no mínimo, do eixo da estrada." (sublinhei)*

10. Em 1966, por influência dos lindeiros, a matéria sofre um retrocesso com a Lei n. 5.108, de 21 de setembro que, instituindo o Código Nacional de Trânsito, fixa em seu art. 15:

> *"A regulamentação do uso das estradas caberá à autoridade com jurisdição sobre essa via e se restringirá às respectivas faixas de domínio, respeitadas as disposições deste Código e de seu Regulamento." (sublinhei)*

11. Menos de dois anos depois, o seu Regulamento esboça uma ligeira reação (Decreto n. 62.127, de 16 de janeiro de 1968, art. 67):

> *"A fixação de propaganda comercial ou de quaisquer legendas ou símbolos ao longo das vias condiciona-se à prévia audiência da autoridade de trânsito." (sublinhei)*

12. No Decreto-lei n. 512, de 21 de março de 1969, ainda em pleno vigor, o gravame readquire vitalidade, mas de forma ampla e inominada, qual figura em seu art. 1º:

> *"A Política Nacional de Viação Rodoviária se integra na Política Nacional dos Transportes, cuja formulação compete ao Ministro dos Transportes, e compreende:*
> *(...)*
> *d) A administração permanente das rodovias mediante guarda, sinalização, policiamento, imposição de pedágio, de taxas de utilização, de contribuição de melhoria, estabelecimento de servidões, limitações do uso ao acesso e ao direito das propriedades vizinhas, e demais atos inerentes ao poder de polícia administrativa, de trânsito e de tráfego;" (sublinhei)*

13. Desde então, nos Estados e junto aos Municípios, o extinto DNER, sucedido pelo DNIT, atua reclamando a reformulação do instituto alinhavado em 1928 e a sua adoção em benefício, inclusive, da rede rodoviária federal. Particularmente no Estado do Rio de Janeiro, atendem ao chamamento, entre outras, as municipalidades de Itaguaí, Mangaratiba, Angra dos Reis, Paraty, São João de Meriti, Petrópolis e Três Rios. Veja-se, v.g., o disposto no Decreto n. 397, de 1978, art. 1º:

> *"Fica proibida qualquer construção, reconstrução, colocação ou relocação de cartazes localizados a menos de 15 (quinze) metros do limite da faixa de domínio da Rodovia Presidente Dutra (BR-116/RJ), no território do Município de São João de Meriti."*

14. Em 1979, a pressão dos atos edilícios e das leis estaduais ditam, finalmente, a Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que reza em seu art. 4º:

> *"(...)*
> *III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa non aedificandi de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica." (sublinhei)*

15. O novo Código de Trânsito Brasileiro - Lei n. 9.503, de 23/09/97 - em nada alterou essa disciplina.

16. Nesse breve histórico nota-se que o *jus non aedificandi* emigra do âmbito do Direito Privado para o do Direito Público. Ele se vincula ao atendimento das necessidades gerais e absolutas de convivência social apreciadas por BONFANT (*"Las Relaciones de Vecinidad"*, p. 124/125, Ed. Espanhola, Madri, 1932) e, sem perder a sua estrutura atávica de ônus real, enquadra-se o instituto entre aquelas obrigações públicas do indivíduo não fazer, face à prevalência dos direitos subjetivos do Estado dos quais fala GABINO FRAGA (*"Derecho Administrativo"*, p. 551, México, 1948).

17. Liberto do ranço civilista, o *jus non aedificandi* já se encontraria, hodiernamente, incorporado ao Direito Público (M. SEABRA FAGUNDES, *"O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário"*, p. 234, Rio, 1957), tendo vivência própria em Direito Administrativo. Na prática passou a ser bem maior a sua aplicação às relações de vizinhança da propriedade privada com o domínio público do que, propriamente, às relações entre proprietários de imóveis contíguos, urbanos ou rurais.

18. O instituto - direito tipicamente civil entre os romanos - consulta hoje, à primeira, as necessidades da convivência estatal na administração da coisa e dos serviços públicos - da rodovia e ferrovia - no caso. É restrição pública imposta pelo Estado ao particular proprietário, como outra qualquer (RAFAEL BIELSA, *"Derecho Administrativo"*, Tomo III, págs. 332, 383 e 384; RUY CYRNE LIMA, *"Princípios de Direito Administrativo Brasileiro"*, p. 188; *"Restrições à Propriedade na Vizinhança das Estradas de Rodagem"*, in Revista de Direito Rodoviário, Ano I, 1952, ns. 3 e 4, págs. 87 e 88; GUIDO ZANOBINI, *"Corso di Diritto Amministrativo"*, Tomo IV, págs. 194 e 195, Milão, 1955).

19. A metamorfose sofrida pelo instituto - de servidão para restrição pública - em grande parte foi causada pela adoção de um novo conceito sobre as vias públicas - rodovias e ferrovias. Contemporaneamente, são vistas como serviço público (inciso IV, do art. 1º, da Lei n. 9.074/1995), libertas de seu suporte físico de natureza patrimonial.

20. A limitação administrativa de não construir, porque expressamente prevista em lei federal de ordem pública (Lei n. 6.766/79), não há como se lhe antepor a preliminar do direito adquirido de construir, até porque mesmo ignorando-se o art. 4º, inciso III, da Lei n. 6.766/79, o preexistente direito pleno sobre o imóvel jamais foi absoluto no contexto das próprias ordenanças institucionais (Constituição Federal, art. 5º, inciso XXIII).

21. O Supremo Tribunal Federal, à primeira com respaldo na Lei Paulista (Decreto-lei Estadual n. 13.626, de 21/10/63, art. 7º), já se pronunciou:

> *"Construção a menos de 15 metros dos limites das estradas de rodagem. Proibição a ser observada pelas autoridades municipais ainda que o desenvolvimento urbano do Município venha a envolver as estradas preexistentes. A segurança pública e o tráfego intermunicipal preferem ao interesse de um só Município." (RE n. 95.243-6 - SP, in DJU de 20/11/81, p. 11.736; no mesmo sentido RE n. 93.553-3 - SP, in DJU de 30/09/81, p. 9.652; AC. n. 84.274-8 - SP, in DJU de 04/12/81, p. 12.318; RE n. 94.037-5 - SP, in DJU de 10/12/82, p. 12.790)*
>
> *"O STF tem decidido que os proprietários marginais das estradas de rodagem estão adstritos à regra "non aedificandi", relativamente à faixa marginal de 15m. de largura, se a desapropriação apanha imóvel situado em zona rural, independente de qualquer indenização, já que continua ela no domínio do proprietário expropriado" (Voto do Min. Rel. CUNHA PEIXOTO no RE n. 93.553-3 - SP, em 16/06/81)*

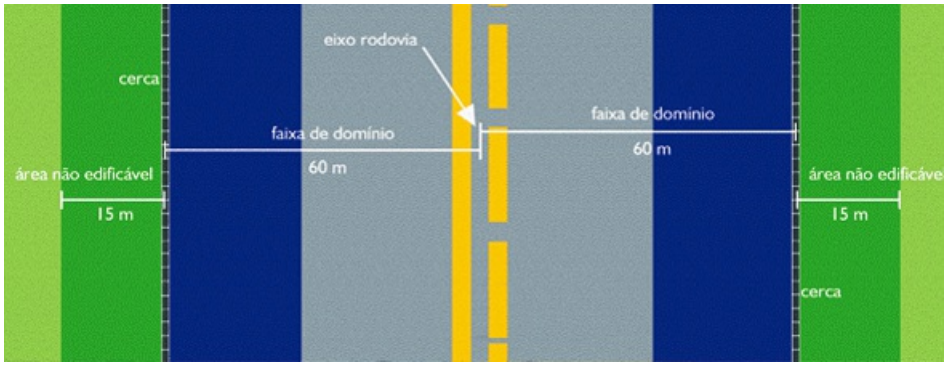
22. Se a lei estadual assim prevalece, com muito maior razão a federal se impõe. Sem dúvida alguma.

23. À luz deste breve histórico, entendo que uma adequada prestação do serviço público rodoviário, seja ele prestado diretamente, pela Administração Pública Federal, seja por seu Concessionário, requer e impõe a fiscalização da observância da limitação ao direito de construir nos imóveis marginais às vias públicas federais, cuja disciplina jurídica visa garantir, sobretudo, a segurança dos seus usuários e dos respectivos ocupantes dos imóveis situados ao longo da faixa de domínio das rodovias.

24. Nesse sentido, penso ser importante destacar que a faixa *"non aedificandi"* não se confunde com a faixa de domínio da rodovia ou ferrovia. Enquanto esta possui natureza pública (CCB, art. 99, I), a primeira é de origem privada. Este alerta é relevante, porque é comum haver certa confusão sobre a verdadeira extensão e limites, vigorando mesmo entre leigos a ideia de que a estrada se confunde com o espaço ocupado pelas pistas de rolamento, quando muito alcançando os acostamentos. Esta noção é absolutamente equivocada e, em virtude da falta de informação, aliada a ausência de efetiva fiscalização e controle, nossas rodovias têm sido sistematicamente invadidas e ocupadas para as mais variadas atividades privadas, muitas das quais vinculadas a algum interesse econômico ou comercial ou, ainda, para fins de moradia.

25. Assim, para que se tenha a exata dimensão da área correspondente à estrada, sobre a qual é desenvolvido o serviço público objeto de regulação, controle e fiscalização, é preciso trazer o conceito técnico, o qual a define como a *"base física sobre a qual assenta uma rodovia, constituída pelas pistas de rolamento, canteiros, obras de arte, acostamentos, sinalização e faixa lateral de segurança, até o*

alinhamento das cercas que separam a estrada dos imóveis marginais ou da faixa de recuo" (Dicionário de Terminologia Rodoviária DNER/1986, Vol. I, pg. 80/448, verbete 3.616). Já a faixa *"non aedificandi"* é a parte do do imóvel privado contíguo ao limite da faixa de domínio. Com a imagem a seguir procuro dar a ideia gráfica desse conceito:



26. Por outro bordo, como já orientei por ocasião do PARECER Nº 6.320/2015/PF-ANTT/PGF/AGU, exarado nos autos do PROCESSO N° 50500.070881/2015-58, penso ser relevante também salientar a função de segurança da faixa *"non aedificandi",* que se justifica para garantir a incolumidade de pessoas e bens situados nos imóveis vizinhos à estrada, que possam ser atingidos em caso de acidentes nas vias públicas. Assim, no âmbito das concessões de serviço público reguladas pela ANTT, cabe a todas as Concessionárias a administração da via contratada, obrigação essa que supõe a vigilância da faixa de domínio e, também, da faixa *"non aedificandi",* integrante das propriedades lindeiras.

27. Com efeito, é da índole de todos os contratos de concessão a obrigação de vigilância ou de fiscalização da faixa *"non aedificandi"* ou *"áreas lindeiras"* às vias concedidas, não carecendo de expressa menção contratual o estrito cumprimento e observância ao disposto no inciso III, do art. 4º, da Lei n. 6.766/79. Afinal, no dever de administrar a via pública que lhe foi concedida, devem se portar com observância e cumprimento à disciplina legal da estrada, até porque a segurança do tráfego e do trânsito supõe, dentre outras medidas, o impedimento de qualquer construção na faixa *"non aedificandi"*. Esta é a razão de ser da norma legal!

28. Outro equívoco em geral admitido é imaginar que as vias públicas, sobretudo as rodovias e ferrovias federais, invadam o espaço urbano municipal, pelo que deveria ficar restrita às respectivas municipalidades o controle das construções marginais às vias públicas federais. O que se dá é justo o contrário. À medida que o desenvolvimento viário ocorre, com a construção ou expansão de rodovias ou ferrovias, maior e crescente é o fenômeno da concentração da ocupação imobiliária junto as estas vias, exigindo, assim, um controle rigoroso, sobretudo federal, até porque as rodovias e ferrovias federais são responsáveis pela ligação da maioria dos municípios brasileiros, de que são exemplos contundentes as BR-101 e BR-116, ligando o país de norte a sul.

29. Também não soma argumentar que o dever do recuo sendo presente em um diploma relativo ao loteamento do solo urbano, só a ele se refere. Engano, porque entre nós é tradicional esse hábito de ser incluída em lei especial matéria de interesse geral ou vice-versa. É o que ocorre com o disposto nos § 3º do art. 1.228 e art. 519, ambos do Código Civil, versando sobre desapropriações de imóveis e retrocessão, que são institutos de direito público e foram embutidos na lei geral do direito privado. Cumpria dest'arte, no caso em apreço, a jurisprudência das nossas Cortes Federais colher na Lei n. 6.766/79 o *jus non aedificandi* e dimensioná-lo na maior extensão reclamada por toda a rede rodoviária e ferroviária nacional.

30. Ademais, penso, com o devido respeito aos que entendem o contrário, configurar uma heresia teleológica admitir-se a restrição para um imóvel loteado, enquanto que, para o seu confinante, não integrante do loteamento, a mesma não vigorasse. Atendendo a restrição a fins, sobretudo, de segurança, não seria admissível tratamento diferenciado para imóveis confinantes e marginais à faixa de domínio da rodovia. Ambos a ela se sujeitam, até porque o fato de estarem ou não loteados não afasta a finalidade da restrição.

31. Entretanto, como a licença para construir é da competência dos municípios e a área está além dos limites da faixa de domínio da via pública, resta solucionar a hipótese de inobservância à lei federal. Nesses casos, malogradas as iniciativas administrativas objetivando a anulação da licença para construção sobre a faixa *non aedificandi*, restará ao DNIT ou a Concessionária o recurso ao Poder Judiciário, em face da Municipalidade, visando obter a nulidade do ato municipal, sem prejuízo da Ação Demolitória, pela qual responde o dono do terreno. No que respeita às edificações executadas anteriormente a 19 de dezembro de 1979, se as circunstâncias exigirem, devem, igualmente, serem demolidas. A diferença está em que, para as construções edificadas antes do advento da lei, sua demolição depende de prévia indenização ao proprietário, ao passo que para as construções realizadas após a vigência da lei nenhuma indenização é devida, posto que ilegal a edificação.

32. Comungando desse entendimento, já se manifestou a PROCURADORIA DO DEPARTAMENTO

DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DE SÃO PAULO - DER/SP, in Suplemento Jurídico n. 127, abril/junho de 1987, p. 11:

> *"(...)*
> *Qualquer edificação na área non aedificandi é irregular, sendo irrelevante que esteja ou não em perímetro urbano, e a data do seu levantamento, em relação à vigência da lei ou em relação à construção da nova estrada, vale apenas como indicação para o DER de ser ou não indenizável quando exigida a sua demolição. Assim, as construções que já estivessem na faixa non aedificandi quando editada a lei em causa, bem como as que ali já se encontrassem quando executado o projeto de uma nova estrada estadual, devem ser indenizadas para que sejam demolidas. Toda edificação em área non aedificandi realizada posteriormente à vigência da lei ou da implantação de uma estrada nova não é indenizável para que exigida seja a sua demolição, e deve ser demolida, independente de indenização."*

33. Em resumo, penso que o esforço histórico desenvolvido durante todo o século passado no sentido de consolidar a disciplina jurídica da fiscalização concorrente federal, estadual e municipal da faixa *"non aedificandi"* dos imóveis junto as rodovias e ferrovias deve ser mantida, de modo que seja possível conter e remover a ocupação desordenada e até ameaçadora da própria faixa de domínio das vias públicas. Se a fiscalização concorrente atual já é deficiente, imagine se ela ficar restrita aos próprios municípios.

34. A garantia da absoluta integridade e intangibilidade das vias públicas constitui política universal, devendo ser mantida no âmbito federal. Antes de afastar, só iria nos aproximar dos países mais desenvolvidos, de que são exemplos as rodovias europeias e americanas, cujas margens são preservadas e livres de quaisquer ocupações.

- SOBRE O DEVER DE CERCAR AS VIAS PÚBLICAS FEDERAIS:

35. No que diz respeito à obrigação de cercar as rodovias e ferrovias federais, considero que a matéria é de interesse direto tanto da Administração Pública, quanto dos seus respectivos Concessionários de serviço público rodoviário e ferroviário, visto que ambos possuem a obrigação de garantir o patrimônio rodoviário e ferroviário em toda a extensão da respectiva faixa de domínio, o que acarreta o ônus de manutenção adequada dos seus limites, em geral demarcados por cercas, de modo a impedir a ação forasteira de construções ou instalação de *outdoors* sem a respectiva autorização.

36. Em suas primeiras linhas, a matéria está disposta no Código Civil Brasileiro, *verbis*:

> *"O proprietário tem direito a cercar, murar, valar, ou tapar de qualquer modo o seu prédio, urbano ou rural, e pode constranger o seu confinante a proceder com ele à demarcação entre os 2 (dois) prédios, a aviventar rumos apagados e a renovar marcos destruídos ou arruinados, repartindo-se proporcionalmente entre os interessados as respectivas despesas" (CCB, art. 1.297, caput).*

37. No Código Civil anterior, de 1916, havia ainda, no § 5º do art. 588, a seguinte disposição:

> *"Serão feitas e conservadas as cercas marginais das vias públicas pela administração, a quem estas incumbirem, ou pelas pessoas ou empresas, que as explorarem."*

38. O atual simplesmente ignorou esse dispositivo, não reproduziu sequer semelhante obrigação, fiel, por certo, à *doxia* de que a matéria constitui assunto incompatível com o direito privado, remetendo-a ao adequado âmbito do direito público administrativo.

39. Mas vale aqui lembrarmos o que dizia a doutrina quando ainda vigorava a referida disposição.

40. A doutrina é pacífica e pródiga em sustentar que não pretendia aquele § 5º impor à Administração municipal, estadual ou federal, e bem assim aos seus concessionários, a obrigação de ladear todas as estradas de cercas, e dispensar os proprietários dos imóveis lindeiros de construí-las, segundo os seus interesses ditarem.

41. O que determina a obrigação de cercar da Administração ou do concessionário é o interesse público. Onde ele exigir que se construa, deve o Poder Público ou a empresa responsável pela exploração da rodovia ou ferrovia erigi-las ou arcar com as respectivas despesas (CLÓVIS BEVILÁQUA. *Código Civil*, v. IV, p. 101-101v.; SANTOS, J. M. CARVALHO. *Código Civil Brasileiro Interpretado*, v. VIII, p. 198-199; *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*, v. VIII, p. 60).

42. No âmbito do Direito Público, não existe norma que atribuísse ao extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER ou atualmente ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT e também às Concessionárias Rodoviárias ou Ferroviárias o dever de manter cercada toda a rodovia ou ferrovia que administra. Sobre esse aspecto, vale a ressalva feita por COLIN E CAPITANT sobre os bens do domínio público serem objeto de uma regulamentação especial, que lhes assegura uma proteção diferenciada da que se dá no âmbito privado (*Traité de Droit Civil*, 1959, t.II, p.112). Ausente o interesse público na tapagem, incumbe esta aos lindeiros (cf. Ac. do TJSP, *Revista*

Forense, n.226, p.171-172).

43. Portanto, se com a vigência do revogado § 5º não era admissível a imposição irrestrita de cercar para a Administração Pública ou seu concessionário, hoje com redobradas razões aquela ideia não há de prevalecer.

CONCLUSÃO

44. Com estas considerações e o devido respeito aos entendimentos em contrário, divirjo das sugestões oriundas do Ministério da Infraestrutura, porque penso que deve ser mantida a competência concorrente da Administração Federal, Estadual, Municipal e respectivos Concessionários do serviço público rodoviário e ferroviário, quanto à fiscalização e preservação da absoluta integridade e desocupação da faixa *"non aedificandi"* nos imóveis marginais as rodovias e ferrovias, prevista no inciso III, do art. 4º, da Lei n. 6.766/1999, de modo a restar garantida a segurança do tráfego e do trânsito a todos os usuários e ocupantes de imóveis situados ao longo das rodovias e ferrovias.

45. Outrossim, o dever de cercar as rodovias e ferrovias pode ser exigido da Administração Pública ou dos seus concessionários somente quando o interesse público prevalecer.

Brasília/DF, 03 de outubro de 2019.

Fabio Marcelo de Rezende Duarte
Procurador Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em http://sapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50000020449201981 e da chave de acesso 3ede3e45

Documento assinado eletronicamente por FABIO MARCELO DE REZENDE DUARTE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 324424616 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): FABIO MARCELO DE REZENDE DUARTE. Data e Hora: 03-10-2019 16:17. Número de Série: 13182160. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

DESPACHO n. 13255/2019/PF-ANTT/PGF/AGU

NUP: 50000.020449/2019-81
INTERESSADOS: DNIT DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES
ASSUNTOS: NORMATIZAÇÕES

Sr. Procurador-Geral,

1. A Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Infraestrutura - CONJUR/MINFRA solicitou a esta Procuradoria que fosse elaborada manifestação acerca da *"exclusiva competência e responsabilidade municipal para fiscalizar e manter íntegra a faixa não edificável ao longo da faixa de domínio de rodovias e ferrovias, bem como para legislar sobre eventual ampliação da faixa não edificável e para definir as áreas destinadas a fins urbanos",* entre outros questionamentos decorrentes do disposto no inciso III, do art. 4º, da Lei n. 6.766/1979.
2. O PARECER n. 01383/2019/PF-ANTT/PGF/AGU entende que deveria ser mantida a interpretação já dada por esta Procuradoria quanto à competência concorrente da Administração Federal, Estadual, Municipal e respectivos Concessionários do serviço público rodoviário e ferroviário, para fiscalizar e preservar a absoluta integridade e desocupação da faixa *"non aedificandi"* nos imóveis marginais das rodovias e ferrovias, prevista no inciso III, do art. 4º, da Lei n. 6.766/1999, de modo a restar garantida a segurança do tráfego e do trânsito a todos os usuários e ocupantes de imóveis situados ao longo das rodovias e ferrovias.
3. Entende ainda que o dever de cercar as rodovias e ferrovias poderia ser exigido da Administração Pública ou dos seus concessionários, somente quando o interesse público prevalecer.
4. Na oportunidade, fez referência a entendimento já firmado por esta Procuradoria no bojo dos autos 50500.070881/2015-58, qual seja, Parecer nº 6.320/2015/PF-ANTT/PGF/AGU, que concluiu:

1. pela aplicabilidade do dever de observância à faixa "non aedificandi" a todo imóvel confinante com a ferrovia;
2. pela irregularidade de todas construções erigidas na faixa "non aedificandi";
3. pela presunção absoluta de comprometimento da segurança do tráfego e do trânsito na faixa "non aedificandi";
4. pela obrigação de todas as concessionárias rodoviárias em manter a vigilância da faixa de domínio e da faixa "non aedificandi";
5. pela impossibilidade de a concessionária embargar a obra ou promover diretamente a demolição da construção na faixa "non aedificandi", devendo ajuizar ação demolitória, se necessário;
6. pela ineficácia de licenças municipais que permitam a construção na faixa "non aedificandi";
7. pela incompetência da ANTT em resolver problemas sociais advindos da legal observância da faixa "non aedificandi".

5. Em consulta aos autos 50500.070881/2015-58, depreende-se ter sido aprovada manifestação jurídica mais recente, qual seja, o Parecer nº 1.092/2016/PF-ANTT/PGF/AGU, que, embora não concordasse integralmente com as conclusões do Parecer nº 6.320/2015/PF-ANTT/PGF/AGU, entendeu que se tratava de questão já aprovada por essa Procuradoria, não propondo a sua modificação. Pelo contrário: acabou por ratificar o entendimento específico da incompetência da ANTT em resolver problemas sociais advindos da legal observância da faixa "non aedificandi", defendendo que a decisão sobre quem deveria indenizar no caso seria eminentemente política.
6. Pois bem.
7. Penso que diante de uma controvérsia jurídica acerca do ente competente para fiscalizar e preservar a absoluta integridade e desocupação da faixa *"non aedificandi"* nos imóveis marginais das rodovias e ferrovias, nos cabe essencialmente refletir sobre qual órgão jurídico deveria firmar esse posicionamento.
8. Embora seja atribuição dessa Agência regular e fiscalizar a exploração da infraestrutura rodoviária federal que tenha sido delegada à iniciativa privada por concessão ou permissão (*ex vi* do art. 22, V, e art. 24, IV, da Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001), é certo que há diretrizes políticas a serem propostas pelo Ministério da Infraestrutura, em sua esfera de competência, e que devem integrar o contrato de concessão.
9. Na análise do corte divisório entre a competência técnica da Agência e a competência política da União, exercida pelo Ministério da Infraestrutura, importa refletir sobre qual a natureza da questão jurídica posta.
10. E, nessa trilha, penso que a definição do ente competente para fiscalizar a faixa *"non aedificandi"* perpassa por uma análise mais ampla, que não se restringe à competência técnica dessa Agência, eis que envolve uma consequente análise da definição de quais competências decorreriam do

exercício (direto ou por delegação) dos serviços públicos de exploração da infraestrutura ferroviária ou rodoviária.

11. Em sendo a União a titular desses serviços públicos, entendo que a ela cabe interpretar qual a extensão dessa sua competência:

1. a uma, porque não cabe à ANTT o exercício de atividade executiva;
2. a duas, porque essa definição deverá ser harmonizada e uniformizada, tanto no caso de execução direta desses serviços públicos (situação na qual se encontra a execução pela Administração Pública Federal indireta, tal qual ocorre com a sua execução pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT ou pela VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S/A), como no caso de execução delegada para a iniciativa privada mediante concessão de serviço público.

12. Pelo exposto, sugiro deixar de aprovar o PARECER n. 01383/2019/ PF-ANTT/PGF/AGU, por considerar caber ao Ministério da Infraestrutura, assessorado pela sua Consultoria Jurídica, firmar posicionamento jurídico acerca da competência para fiscalizar e preservar a absoluta integridade e desocupação da faixa *"non aedificandi"* nos imóveis marginais das rodovias e ferrovias.

13. Considerando que o assunto está prestes a ter uma solução jurídica mais definitiva, deixo de promover a revisão do entendimento firmado no Parecer nº 6.320/2015/PF-ANTT/PGF/AGU, aguardando o posicionamento da CONJUR/MINFRA.

14. De toda forma, entendo pertinente que a fundamentação promovida tanto no PARECER n. 01383/2019/PF-ANTT/PGF/AGU quanto no Parecer nº 6.320/2015/ PF-ANTT/PGF/AGU sejam levadas ao conhecimento da CONJUR/MINFRA, a título de subsídios para que firme o seu posicionamento jurídico final.

15. À consideração superior.

Brasília, 07 de outubro de 2019.

ISABELLA SILVA OLIVEIRA CAVALCANTI
Procuradora Federal
Subprocuradora-Geral de Matéria Regulatória Substituta

De acordo. Deixo de aprovar o PARECER n. 01383/2019/ PF-ANTT/PGF/AGU, nos termos do DESPACHO n. 13255/2019/PF-ANTT/PGF/AGU, encaminhando entendimento já firmado em outra oportunidade por esta Procuradoria, para conhecimento da CONJUR/MINFRA.

À Coordenação-Geral Jurídica de Transportes Terrestres da CONJUR/MINFRA.

EMANOEL GONÇALVES DE CARVALHO
Procurador Geral Interino

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em http://sapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50000020449201981 e da chave de acesso 3ede3e45

Documento assinado eletronicamente por ISABELLA SILVA OLIVEIRA CAVALCANTI, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 325737938 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): ISABELLA SILVA OLIVEIRA CAVALCANTI. Data e Hora: 07-10-2019 18:30. Número de Série: 13426007. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

Documento assinado eletronicamente por EMANOEL GONCALVES DE CARVALHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 325737938 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): EMANOEL GONCALVES DE CARVALHO. Data e Hora: 09-10-2019 20:16. Número de Série: 1772670. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

PARECER Nº 6.320/2015/PF-ANTT/PGF/AGU
PROCESSO Nº 50500.070881/2015-58
INTERESSADO: SUFER/ANTT

EMENTA: Concessão do serviço público ferroviário federal. Natureza jurídica da faixa de domínio ferroviária, bens vinculados aos contratos de concessão e sobre a faixa *"non aedificandi"*.

Senhor Procurador-Geral,

Mediante a Nota Técnica n. 20/2015/GEROF/SUFER/ANTT (fls. 18/34v.), a Superintendência de Infraestrutura e Serviços de Transporte Ferroviário de Cargas – SUFER/ANTT submete a esta Procuradoria indagações adiante transcritas e respondidas:

a) ***"Qual seria a natureza jurídica da FD (Faixa de domínio ferroviária) e dos demais BIVS (Bens imóveis vinculados) de propriedade do DNIT e arrendados a concessionárias, portanto, vinculados ao serviço público de transporte ferroviário, considerando a classificação contida no art. 99 do Código Civil (bens públicos de uso comum, de uso especial ou dominicais)?***

Resposta: A estrada de ferro, técnica e fisicamente, corresponde à sua faixa de domínio; esta é a base física sobre a qual assenta uma ferrovia, constituída pelos trilhos, dormentes, obras de arte, sinalização e faixa lateral de segurança, até o alinhamento das cercas que

separam a estrada dos imóveis marginais ou da faixa de recuo. Portanto, a faixa de domínio ferroviária é um bem público de uso comum do povo (art. 99, inciso I, do CCB).

Quanto aos bens imóveis vinculados ao serviço ferroviário de propriedade do DNIT (art. 8º da Lei n. 11.483/2007) e que se encontram arrendados às Concessionárias, também devem ser classificados como bens públicos dominicais (art. 99, inciso III), porque integrantes do patrimônio individual de uma Autarquia Federal.

b) ***"Caso a FD (Faixa de domínio ferroviária) seja considerada bem de uso comum do povo, sua caracterização e interpretação como bem jurídico arrendado resta prejudicada, uma vez que ela integra os contratos de arrendamento firmados entre as concessionárias e a extinta RFFSA?"***

Resposta: Não me parece que a faixa de domínio ferroviária constitua objeto dos contratos de arrendamento. À título de exemplo, transcrevo abaixo a Cláusula Primeira – Do Objeto do Contrato de Arrendamento celebrado com a Concessionária ALL Malha Paulista S/A:

> *"O objeto do presente contrato é o arrendamento pela RFFSA, à ARRENDATÁRIA, dos bens operacionais descritos nos Anexos I e II deste Instrumento, para serem usados na prestação do TRANSPORTE FERROVIÁRIO na FAIXA DE DOMÍNIO da MALHA PAULISTA, objeto da CONCESSÃO."*

Assim, o que constitui objeto dos contratos de arrendamento são os bens descritos nos Anexos I e II de cada uma das avenças. Se, eventualmente, nestes anexos estiver descrita a faixa de domínio ferroviária, deverá tal descrição ser interpretada como um equívoco administrativo.

c) ***"A faixa de domínio e os demais bens imóveis vinculados ao serviço público de transporte ferroviário de cargas, adquiridos pelas concessionárias, seja por meio de desapropriação por ela executada ou de outras formas de aquisição, mediante o uso de recursos próprios, são de domínio e propriedade destas?"***

Resposta: Desapropriação não é meio de aquisição da propriedade, mas sim de sua extinção (art. 1.275 do CCB). Ademais, o direito das Concessionárias promoverem as desapropriações, não as tornam proprietárias dos bens expropriados, mesmo que as

respectivas indenizações tenham sido pagas com os recursos da Concessionária. De um modo geral, os bens desapropriados são destinados para compor a faixa de domínio da ferrovia, em virtude de novas obras, adquirindo a mesma natureza jurídica de bem público de uso comum do povo.

Quanto aos bens vinculados ao serviço público concedido e arrendados, quando substituídos, permanecem como bens arrendados (inciso XII da Cláusula Quarta do Contrato de Arrendamento). Todos os bens arrendados são de propriedade do DNIT e, portanto, públicos, ainda que adquiridos com recursos próprios da Concessionária.

Outrossim, os bens adquiridos pela Concessionária para assegurar a prestação do serviço público concedido são revertidos ao Poder Concedente por ocasião da extinção da Concessão (inciso X da Cláusula Nona do Contrato de Concessão e art. 36 da Lei n. 8.987/1995) e conservam a destinação pública durante a vigência do contrato de concessão, porque vinculados ao serviço público concedido, ainda que se encontrem registrados em nome da Concessionária.

d) ***"Estes bens são considerados como privados submetidos ao regime jurídico de bens públicos ou são considerados bens públicos?***

Resposta: Não considero a diferenciação como relevante. Tanto numa hipótese como na outra, os bens permanecem como vinculados ao serviço público ferroviário concedido e sujeitos, portanto, às limitações e exigências estabelecidas tanto no Contrato de Concessão, como no de Arrendamento, sendo irrelevante a natureza jurídica da Concessionária Ferroviária.

e) ***"A alienação do controle acionário da CVRD, com base no Edital BNDES nº PND-A-01/97, transferiu aos adquirentes a propriedade da FD (faixa de domínio) e dos demais BIVS utilizados na EFVM e EFC, cuja outorga foi prevista no mesmo Edital?***

Resposta: É sabido que, desde a antiga Roma, os bens públicos são classificados segundo um critério teleológico, a saber:

> *a) res quae sunt in usu publico, res publicae, loca publica, res communes omnium*, bens pertencentes ao povo romano, sobre os quais o Estado não tinha domínio nem posse jurídica,

> mas somente o poder de administrá-los (DIG. L. XLIII, Tit. 8, Fr. 3), tais como as estradas, as ruas, as praças, etc...; e,
>
> *b) res fiscales, res fisci, in patrimonio fisci, communes civitatum*, que eram os bens do domínio do Príncipe, do Estado (*Senatus Populusque Romanus*) ou da Cidade (DIG. L. XLIII, Tit. 8, Fr. 8, parágrafo 4º; INSTITUTAS, L. II, Tit. 1 parágrafo 6º), tais como os edifícios públicos e os bens do domínio privado de Roma em suas colônias.

Atravessando os séculos, sem envelhecer, essa elementar repartição dos bens públicos chegou ao art. 99 do nosso Código Civil e perdura, até hoje, com vigorosa atualidade. As ruas, as praças, as praias, as reservas florestais, **as estradas** municipais, estaduais e federais, continuam a ser *res communes omnium,* imóveis de uso comum do povo, que a ninguém pertencem porque são de todos. Nos incisos seguintes do art. 99 é que o Código subdividiu as *res fiscales* em: a) propriedades do Estado destinadas a uso especial, como os prédios dos Ministérios; e, b) nos dominicais, como os bens vagos, as terras devolutas, os terrenos de marinha e seus acrescidos.

Assim, em se tratando de bens públicos de uso comum do povo, a doutrina mais aceita nega ao Estado (no sentido amplo) o direito de propriedade sobre esses bens, sob o fundamento de que a característica do domínio é a plenitude do uso e a livre disposição, o que não ocorre na espécie. Ensinam os mestres que o Estado, ao invés de propriedade, tem apenas o poder-dever de vigilância, tutela e fiscalização para o adequado uso público (AUBRY ET RAU, PACIFICI MAZZONI, LA FERRIÉRE, LABORI, todos citados por J.M. CARVALHO DE MENDONÇA, in Código Civil Brasileiro Interpretado, Vol. II, 1952, p. 103). Entre nós, é PONTES DE MIRANDA quem afirma que ***"o titular do direito sobre os bens do art. 66, I, não é a pessoa de direito público - é o povo mesmo, posto que ao Estado caiba velar por eles"*** (Tratado de Direito Privado, T. II, 1970, p. 133/134). No mesmo sentido, CLÓVIS BEVILAQUA (Código Civil, V. I, 1959, p. 240); JOSÉ CRETELLA JUNIOR (Bens Públicos, 1975, p. 54) e MAZAGÃO (Curso de Direito Administrativo, 1974, p. 132/133).

Nos Tribunais, inclusive no Supremo Tribunal Federal, outro não tem sido o entendimento, conforme se observa das ementas adiante transcritas:

> *"As ruas públicas não são bens dominicais, não se achando no patrimônio de ninguém, mas somente na jurisdição*

> *administrativa das municipalidades." (STF, Ap. Civ. n. 6.707, de 16/01/40, Rel. Min. EDUARDO ESPINOLA, RT vol. 131, p. 752).*
>
> *"A estrada pública é insuscetível de posse, domínio ou usucapião." (Sentença do Juiz ALEXANDRE DELFINO DE AMORIM, de 27/12/34, conf. Ac. Unân. da 2ª Câm. do TJSP, de 01/11/35, no Ag. Pet. n. 3.709, Rel. Des. ACHILES RIBEIRO, RT, vol. 107, p. 81)*
>
> *"Os bens públicos de uso comum do povo, tais como os mares, rios, estradas, ruas e praças são inalienáveis; não podem ser objeto de compra e venda, de cessão ou de troca." (Ac. da 2ª Câm. Cív. do TJSP, de 17/10/38, na Ap. Cív. n. 4.474, Rel. Des. MARIO GUIMARÃES, RT, vol. 121, p. 684).*

Relativamente à ementa da lavra do Egrégio STF, vale ressaltar a perplexidade do Ministro CARLOS MAXIMILIANO quando em seu Voto exclamou: *"Onde já se viu desapropriar uma rua? Compram-se, desapropriam-se as coisas que estão no comércio; uma rua não está: é inalienável."* Adiante, explicitou:

> *"Realmente, os bens que o Estado vende, compra ou desapropria, são bens privados dos municípios, os dominicais, mencionados pelo art. 66, III, do Código Civil; não as ruas e praças, bens de uso comum do povo, os quais o município apenas administra; não é proprietário; não tem posse, nem domínio..."*

Como se vê, é a natureza mesma dos bens públicos de uso comum do povo que os faz inapropriáveis por quem quer que seja. Estão fora do comércio, podendo ser utilizados por todos, desde que o uso de cada um não exclua o de outrem. A titularidade exercida pelo Estado diz respeito, única e exclusivamente, ao poder-dever de guarda, gestão, fiscalização e administração. Não possui qualquer direito, mas sim deveres. Assim, a expressão *"domínio"*, quando utilizada, é nesse sentido, jamais na linha privatística, cujo conceito importa em exclusividade ou, como define PEDRO NUNES, *"em submeter diretamente uma coisa corpórea, certa e determinada, de maneira absoluta e exclusiva, ao poder e vontade de alguém"* (Dicionário de Tecnologia Jurídica, Vol. I, p. 534).

De modo que, parece-me despropositado que a *"alienação do controle acionário da CVRD"* tenha tido o condão de transferir aos adquirentes *"a propriedade da FD e dos demais BIVS utilizados na EFVM e na EFC"*, até porque os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar. Quanto aos bens dominicais, podem ser alienados, mas dependem de lei autorizativa (art. 100 e 101, ambos do CCB).

Para maior precisão na resposta entendo como necessário conhecer o Edital mencionado no questionamento, por cópia legível, uma vez que a existente na página da ANTT na Internet não permite a devida leitura.

f) ***"Com base na classificação dos bens públicos prevista no Código Civil (uso comum do povo, uso especial e dominicais) e a partir do entendimento ventilado como resposta ao quesito n. 1, a FD (faixa de domínio ferroviária) e os demais BIVS (bens imóveis vinculados) devem ser objeto de registro no Cartório de Registro de Imóveis competente, nos termos estabelecidos na Lei n. 6.015/1973?***

Resposta: A faixa de domínio ferroviária é o bem imóvel público de uso comum do povo (art. 99, inciso I, do CCB). Os bens vinculados ao serviço público que foram arrendados às concessionária são bens públicos dominicais do DNIT, que integram, portanto, o seu patrimônio como objeto de direito real (art. 99, inciso III, do CCB).

Em ambas as situações, não lhes são inaplicáveis o princípio da continuidade dos registros públicos, a que se sujeitam apenas as mutações jurídico-reais que ocorrem no âmbito da propriedade privada, conferindo aos respectivos títulos a natureza constitutiva do direito, o que não se dá na espécie, onde a transcrição teria apenas a natureza declaratória (Conf. Afrânio de Carvalho, Registro de Imóveis, Forense, 1976, p.305 e 306).

Há que elucidar que quando a Lei de Desapropriações (Decreto-lei n. 3.365/41) se refere à imissão na posse e em transcrição do título no Registro de Imóveis (arts. 15 § 1º e 29), no que é seguida pela Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015, de 31/12/73, art. 167, item 34), o faz - em se tratando de constituição do uso comum - para fins puramente extintivos de direitos (CCB, art. 1.275), meramente declaratórios e nunca atributivos daqueles, até porque inexiste propriedade ou posse sobre os bens públicos de uso comum.

Quanto aos bens imóveis vinculados descritos nos Contratos de Arrendamento, é de ver que a sua aquisição pelo DNIT se deu por força da Lei n. 11.483/2007, dispensando qualquer providência de natureza cartorial.

Assim, em se tratando de bens públicos, o registro não é obrigatório para efeito da atribuição ou aquisição da propriedade pública, mas deve ser feito para prevenir litígios e dar publicidade a terceiros.

g) ***"Quem possui atribuição legal para realização dos atos cartoriais dos bens imóveis vinculados (quando esses forem necessários), oriundos de desapropriação executada por concessionária com seus próprios recursos, junto ao respectivo Cartório do Registro de Imóveis?***

Resposta: Em princípio, a própria Concessionária, com fundamento na Cláusula 9.1, inciso I, do Contrato de Concessão. Nas desapropriações, se judiciais, a Carta de Sentença extraída ao final do processo, servirá de título para o registro. Quando amigáveis, a própria escritura pública de desapropriação deverá ser levada a registro.

h) ***"Considerando os disposto nos contrato de concessão de malhas oriundas da extinta RFFSA e no RTF no sentido de que as concessionárias mantenham a integridade da FD e dos demais BIVS, a ANTT pode obriga-las à contratação de serviços de vigilância patrimonial aptos à execução de medidas preventivas e repressivas, mantendo-se ou restituindo-se na posse dos bens imóveis vinculados à concessão, nos termos do Código Civil, promovendo também os atos de defesa e de desforço indispensáveis?***

Resposta: Nos termos do Contrato de Concessão, a Concessionária se obrigou por zelar pela integridade dos bens vinculados à Concessão (inciso XIV da Cláusula 9.1.) e manter as condições de segurança operacional da ferrovia (inciso XXIII da Cláusula 9.1). No mesmo sentido prescreve o art. 12 do Regulamento aprovado pelo Decreto 1.832/1996.

Para o cumprimento destes deveres, o Contrato assegurou à Concessionária, **sem prejuízo da sua responsabilidade**, o direito de contratar terceiros para o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido (inciso VI da Cláusula Décima). No mesmo sentido, prescreve o art. 7º do Regulamento aprovado pelo Decreto 1.832/1996.

Todavia, esta contratação de terceiros é um direito potestativo da Concessionária, sendo exercido ou não segundo as suas conveniências, pelo que não é possível a ANTT obriga-la a contratar serviços de terceiros para o referido fim.

i) ***"Considerando que os contratos de concessão ferroviária não preveem expressamente a obrigação de que as concessionárias fiscalizem e controlem a Faixa Não Edificável (FNE), questiona-se o seguinte: O disposto na Lei n. 6.766/1979 (art. 4º, inciso III) opera efeitos ultrativos (ex nunc) ou retroativos (ex tunc)? Quem possui competência para fiscalizar a FNE e reprimir a sua ocupação irregular? Quem seria competente para promover remoções necessárias e efetuar o pagamento das consequentes indenizações?***

Resposta: Para responder a estas indagações, entendo como conveniente e oportuno tecer algumas considerações sobre o instituto jurídico da faixa *"non aedificandi"*, de modo a possibilitar uma exata compreensão das orientações que, ao final, irei ofertar.

Com efeito, uma adequada prestação do serviço público ferroviário, esteja ele concedido ou não, requer à observância da limitação ao direito de construir nos imóveis marginais às ferrovias.

De fato, os imóveis situados à margem das estradas de ferro sofrem limitação legal ao direito de seus titulares neles construir. É o denominado *jus non aedificandi*, consorte do *altius non tollenti* e afim do *neluminibus officiatur*, do *prospectui officiatur*, do *oneris ferendi* e do *iter et actus*. Era em Roma uma servidão classificada como *servitutes rerum, praedio rum* (VAN WETTER - *"Cours Elementaire de Droit Romains"*, Tomo I, p. 339 e 315, Paris, 1875). E ainda como servidão ele ingressa em nosso direito pré-codificado, protegido pela ação proibitória (CORREA TELLES - *"Doutrina das Acções"*, p. 160, Nota 445, Rio, 1902).

A matéria é disposta, inicialmente, no atual Código Civil no art. 1.299, *verbis:*

> *"O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos."*

No Brasil, o histórico retroage a 1922, quando o *"Regulamento para a Segurança, Polícia e Tráfego das Estradas de Ferro"* (Decreto n. 15.673, de 17 de setembro), em seus arts. 153 e 154 prescreviam:

> *"Nos terrenos contíguos à estrada, ninguém poderá plantar árvores que pelo seu grande crescimento possam vir, caindo sobre a linha, prejudicar a sua conservação ou ameaçar a segurança do tráfego.*
>
> *A menos de 50 metros de distância de cada trilho exterior de estrada de ferro servida por locomotivas a vapor ninguém poderá depositar materiais de fácil combustão nem construir casas cobertas de sapé, folhas de palmeira, casca de pau, etc. As casas que já existirem, assim cobertas, serão reformadas ou removidas pela estrada ou por conta desta.*
>
> *Os explosivos não poderão ser depositados a menos de 300 metros da linha de qualquer estrada de ferro."*

Nessa mesma época, o *"Regulamento para a Circulação Internacional de Automóveis, no Território Brasileiro, e para a Sinalização, Segurança do Trânsito e Polícia das Estradas de Rodagem"*, aprovado pelo Decreto n. 18.323, de 24 de julho de 1923, em seus arts. 71 e 72 aplica, pela primeira vez entre nós, o instituto às rodovias, embora timidamente:

> *"Não será permitida construção alguma no alinhamento das estradas, com exceção das casas de conserva e de vigilância do trânsito, cabines para telefone e instalações para a venda de gasolina e óleo, a juízo do governo.*
>
> *As construções particulares deverão ser localizadas em regra, a 10 metros, no mínimo, do eixo da estrada."*

Entretanto, com o advento do desenvolvimento das rodovias em detrimento das ferrovias, principalmente à partir da criação do Fundo Rodoviário Nacional em 1947, a legislação sobre limitações ao direito de construir à margem das rodovias prevaleceu.

Em 1966, por influência dos lindeiros, a matéria sofre um retrocesso com a Lei n. 5.108, de 21 de setembro, que, instituindo o Código Nacional de Trânsito, fixa em seu art. 15:

> *"A regulamentação do uso das estradas caberá à autoridade com jurisdição sobre essa via e se restringirá às respectivas faixas de domínio, respeitadas as disposições deste Código e de seu Regulamento."*

Menos de dois anos depois, o seu Regulamento esboça uma ligeira reação (Decreto n. 62.127, de 16 de janeiro de 1968, art. 67):

> *"A fixação de propaganda comercial ou de quaisquer legendas ou símbolos ao longo das vias condiciona-se à prévia audiência da autoridade de trânsito."*

No Decreto-Lei n. 512, de 21 de março de 1969, o gravame readquire vitalidade, mas de forma ampla e inominada, qual figura em seu art. 1º:

> *"A Política Nacional de Viação Rodoviária se integra na Política Nacional dos Transportes, cuja formulação compete ao Ministro dos Transportes, e compreende:*
> *(...)*
> *d) A administração permanente das rodovias mediante guarda, sinalização, policiamento, imposição de pedágio, de taxas de utilização, de contribuição de melhoria, estabelecimento de servidões, limitações do uso ao acesso e ao direito das propriedades vizinhas, e demais atos inerentes ao poder de polícia administrativa, de trânsito e de tráfego;"*

Desde então, nos Estados e junto aos Municípios, o extinto DNER atuava reclamando a reformulação do instituto alinhavado em 1928 e a sua adoção em benefício, inclusive, da rede rodoviária federal. Particularmente no Estado do Rio de Janeiro, atendem ao chamamento, entre outras, as municipalidades de Itaguaí, Mangaratiba, Angra dos Reis, Paraty, São João de Meriti, Petrópolis e Três Rios. Veja-se, v.g., o disposto no Decreto n. 397, de 1978, art. 1º:

> *"Fica proibida qualquer construção, reconstrução, colocação ou relocação de cartazes localizados a menos de 15 (quinze) metros do limite da faixa*

> *de domínio da Rodovia Presidente Dutra (BR-116/RJ), no território do Município de São João de Meriti."*

Em 1979, a pressão dos atos edilícios e das leis estaduais ditam, finalmente, a Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que reza em seu art. 4º:

> *"III - 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."*

Nesse breve histórico nota-se que o *jus non aedificandi* migra do âmbito do Direito Privado para o do Direito Público. Ele se vincula ao atendimento das necessidades gerais e absolutas de convivência social apreciadas por BONFANT *("Las Relaciones de Vecinidad"*, p. 124/125, Ed. Espanhola, Madri, 1932) e, sem perder a sua estrutura atávica de ônus real, enquadra-se o instituto entre aquelas obrigações públicas (do indivíduo não fazer), face à prevalência dos direitos subjetivos do Estado dos quais fala GABINO FRAGA *("Derecho Administrativo"*, p. 551, México, 1948).

Liberto do ranço civilista, o *jus non aedificandi* já se encontra, hodiernamente, incorporado ao Direito Público (M. SEABRA FAGUNDES, *"O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário"*, p. 234, Rio, 1957), tendo vivência própria em Direito Administrativo. Na prática passou a ser bem maior a sua aplicação às relações de vizinhança da propriedade privada com o domínio público do que, propriamente, às relações entre proprietários de imóveis contíguos, urbanos ou rurais.

O instituto - *direito tipicamente civil entre os romanos* - consulta hoje, à primeira, as necessidades da convivência estatal na administração da coisa e dos serviços públicos – *da ferrovia* - no caso. É restrição pública imposta pelo Estado ao particular proprietário, como outra qualquer (RAFAEL BIELSA, *"Derecho Administrativo"*, Tomo III, págs. 332, 383 e 384; RUY CYRNE LIMA, *"Princípios de Direito Administrativo Brasileiro"*, p. 188; *"Restrições à Propriedade na Vizinhança das Estradas de Rodagem"*, in Revista de Direito Rodoviário, Ano I, 1952, ns. 3 e 4, págs. 87 e 88; GUIDO ZANOBINI, *"Corso di Diritto Amministrativo"*, Tomo IV, págs. 194 e 195, Milão, 1955).

Expressamente previsto em lei federal de ordem pública (Lei n. 6.766/79), não há como se lhe antepor a preliminar do direito adquirido de construir. Porque, mesmo

ignorando-se o art. 4º, inciso III, da Lei n. 6.766/79, o preexistente direito pleno sobre o imóvel jamais foi absoluto no contexto das próprias ordenanças institucionais (Constituição Federal, art. 5º, inciso XXIII).

O Supremo Tribunal Federal, à primeira com respaldo na Lei Paulista (Decreto-Lei Estadual n. 13.626, de 21/10/43, art. 7º), já se pronunciou:

> *"Construção a menos de 15 metros dos limites das estradas de rodagem. Proibição a ser observada pelas autoridades municipais ainda que o desenvolvimento urbano do Município venha a envolver as estradas preexistentes. A segurança pública e o tráfego intermunicipal preferem ao interesse de um só Município." (RE n. 95.243-6 - SP, in DJU de 20/11/81, p. 11.736; no mesmo sentido RE n. 93.553-3 - SP, in DJU de 30/09/81, p. 9.652; AC. n. 84.274-8 - SP, in DJU de 04/12/81, p. 12.318; RE n. 94.037-5 - SP, in DJU de 10/12/82, p. 12.790)*

> *"O STF tem decidido que os proprietários marginais das estradas de rodagem estão adstritos à regra "non aedificandi", relativamente à faixa marginal de 15m. de largura, se a desapropriação apanha imóvel situado em zona rural, independente de qualquer indenização, já que continua ela no domínio do proprietário expropriado" (Voto do Min. Rel. CUNHA PEIXOTO no RE n. 93.553-3 - SP, em 16/06/81)*

Se é assim para as rodovias, também é para as ferrovias. Sem dúvida alguma!

Feitas estas breves considerações iniciais, passo a oferecer as seguintes orientações jurídicas sobre o tema:

- O dever de observância à faixa *"non aedificandi"* se aplica a todo imóvel confinante com a ferrovia. Sobre este aspecto, improcede o argumento de que o dever do recuo sendo presente em um diploma relativo ao loteamento do solo urbano, só a ele se refere. Engano. Porque entre nós é tradicional esse hábito de ser incluída em lei especial matéria de interesse geral ou vice-versa. É o que ocorre com o disposto nos § 3º do art. 1.228 e art. 519, ambos do Código Civil, versando sobre desapropriações de imóveis e retrocessão, que são institutos de direito público e foram embutidos na lei geral do direito privado. Cumpria destarte, no caso em apreço, a jurisprudência das nossas Cortes Federais colher na Lei n.

6.766/79 o *jus non aedificandi* e dimensioná-lo na maior extensão reclamada por toda a rede ferroviária.

Ademais, configuraria uma heresia teleológica admitir-se a restrição para um imóvel loteado, enquanto que, para o seu confinante, não integrante do loteamento, a mesma não vigorasse. Atendendo a restrição aos fins de higiene e segurança, não seria admissível tratamento diferenciado para imóveis confinantes e marginais à faixa de domínio da ferrovia. Ambos a ela se sujeitam, até porque o fato de estarem ou não loteados não afasta a finalidade da restrição.

- São irregulares todas as construções erigidas na faixa *"non aedificandi"*. No que respeita às instalações ou edificações executadas antes da vigência da Lei n. 6.766/79, ou antes de novas obras ferroviárias que venham expandir a faixa de domínio da ferrovia e, consequentemente, estabelecer uma nova faixa *"non aedificandi"*, devem, igualmente, serem removidas ou demolidas. A diferença está em que, para estas, a remoção ou demolição depende de prévia indenização ao proprietário, ao passo que para aquelas realizadas após a vigência da lei ou da obra ferroviária nenhuma indenização é devida, posto que edificada sob o signo da ilegalidade.

A indenização é devida porque a demolição ou remoção da edificação irá subtrair do patrimônio do seu titular benfeitorias que foram erigidas ao tempo em que não existia qualquer proibição, pelo que devem ser ressarcidas de modo a recompor o patrimônio atingido (art. 188, inciso II e parágrafo único do art. 927, ambos do Código Civil Brasileiro).

Comungando desse entendimento, já se manifestou a PROCURADORIA DO DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DE SÃO PAULO - DER/SP, in Suplemento Jurídico n. 127, abril/junho de 1987, p. 11:

> *"(...)*
>
> *Qualquer edificação na área non aedificandi é irregular, sendo irrelevante que esteja ou não em perímetro urbano, e a data do seu levantamento, em relação à vigência da lei ou em relação à construção da nova estrada, vale apenas como indicação para o DER de ser ou não indenizável quando exigida a sua demolição. Assim, as construções que já estivessem na faixa non aedificandi quando editada a lei em causa, bem como as que ali já se encontrassem quando executado o projeto de uma nova*

estrada estadual, devem ser indenizadas para que sejam demolidas. Toda edificação em área non aedificandi realizada posteriormente à vigência da lei ou da implantação de uma estrada nova não é indenizável para que exigida seja a sua demolição, e deve ser demolida, independente de indenização."

- Inexiste poder discricionário sobre o comprometimento da segurança do tráfego e do trânsito. Com efeito, a Lei n. 6.766/79 ao criar a faixa *"non aedificandi"* estabeleceu uma **presunção absoluta** de comprometimento da segurança do tráfego e do trânsito, vedando, terminantemente, qualquer construção a menos de 15 (quinze) metros do limite da faixa de domínio ferroviária, sem qualquer exceção.

Assim, em se tratando de norma legal de **ordem pública**, pois pertence aos domínios do Direito Público, a observância da proibição de construir a menos de 15 metros das ferrovias deve ser rigorosa.

Nesse sentido proclama CARLOS MAXIMILIANO que *"as prescrições de ordem pública, em ordenando ou vedando, colimam um objetivo: estabelecer e salvaguardar o equilíbrio social. (...) Logo é o caso de exegese estrita. Não há margem para interpretação extensiva, e muito menos para analogia."* (Hermenêutica e Aplicação do Direito – Forense – p.217/224).

Portanto, não sobra à ANTT ou ao Concessionário da ferrovia qualquer margem de discricionariedade para tolerar a construção ilegalmente erigida; dizer se a construção é ou não perigosa; se compromete ou não a segurança do tráfego e do trânsito. Também, não é o caso da aplicação dos princípios gerais de direito, como o da razoabilidade ou da proporcionalidade, só possível quando a lei for omissa - o que não é o caso - segundo decorre do disposto no art. 4º do Decreto-Lei n. 4.657, de 04/09/1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro).

Desse modo, não é lícito à Concessionária ou a ANTT afastar aquela **presunção absoluta de perigo** que a construção sobre a faixa *"non aedificandi"* representa, até porque envolveria apreciação de índole subjetiva, sujeita, portanto, a critérios e variações não consideradas na norma legal.

- A ANTT não foi criada para administrar a ferrovia, mas sim para licitar, celebrar, regular e fiscalizar os contratos de concessão. Considero que cabe a **todas** as Concessionárias a administração da ferrovia, obrigação essa que supõe a vigilância da faixa de domínio e, também, da faixa *"non aedificandi"*, integrante das propriedades lindeiras à ferrovia.

É da índole de todos os contratos de concessão ferroviária a obrigação de vigilância ou de fiscalização da faixa *"non aedificandi"* ou *"áreas lindeiras"* às ferrovias concedidas, não carecendo de expressa menção contratual.

Na verdade, embora o instrumento contratual dos Contratos de Concessão celebrados não contenham cláusula expressa sobre o tema, isto não afasta o dever de todas as Concessionárias darem cumprimento à Lei n. 6.766/79. Afinal, no dever de administrar a ferrovia que lhes foi concedida, devem se portar com observância e cumprimento à disciplina legal da estrada, até porque a segurança do tráfego e do trânsito ferroviário supõe, dentre outras medidas, o impedimento de qualquer construção na faixa *"non aedificandi"*. Esta é a razão de ser da norma legal!

- A Concessionária não pode embargar a obra ou promover diretamente a demolição da construção erigida na *"faixa non aedificandi"*. Assim, uma vez constatada a construção na faixa *"non aedificandi"*, a Concessionária deve notificar o proprietário, fixando-lhe prazo razoável para interromper e promover a demolição da construção. Caso não atendida a notificação, deve a Concessionária ingressar com ação judicial demolitória, com preceito cominatório (art. 461 e seus §§ 3º, 4º e 5º, do Código de Processo Civil).

- São ineficazes as licenças municipais para construir na faixa *"non aedificandi"*. Os Municípios não podem conceder as licenças para construir em local não permitido pela lei federal. Caso isto ocorra, deverá o Município responsável figurar como litisconsorte passivo na ação demolitória promovida em face do responsável pela obra ou construção.

- Não são de competência da ANTT a resolução dos problemas sociais advindos da legal observância a faixa *"non aedificandi"*. Finalmente, acrescento que os problemas sociais que possam gerar a desocupação clandestina e generalizada tanto das faixas de domínio das ferrovias, como daquelas existentes na faixa *"non aedificandi"*, reclamam providências que envolvem o estabelecimento de políticas públicas que não são de competência da ANTT, antes dos Governos Federais, Estaduais e Municipais.

Nesse sentido e à guisa de precedente, informo que quando o Ministério Público Federal recomendou ao DNIT que "***adote todas as medidas necessárias para***

respeitar, proteger e cumprir o direito à moradia adequada, à cidade inclusiva, à dignidade da pessoa humana e à proibição de discriminação, no contexto do planejamento e execução das obras do Anel Rodoviário" de Belo Horizonte/MG, orientei a Direção Geral da Autarquia do seguinte modo:

> *"A recomendação consiste na adoção de política de transporte que, para a execução das obras e serviços rodoviários de que carece o Anel Rodoviário de Belo Horizonte/MG, o DNIT respeite, proteja e cumpra o direito à moradia das centenas de famílias que invadiram e se instalaram na faixa de domínio da rodovia.*
>
> *Acontece que, ao DNIT não foi reservada pela Lei n. 10.233, de 11/05/2001, a formulação de políticas de transporte, muito menos a que venha assegurar o respeito, a proteção e ao cumprimento do direito à moradia dos invasores de bem público de uso comum do povo (art. 99, I, do CCB), que pertence a todos, e, portanto, não pode e não deve ser objeto de uso exclusivo ou de propriedade ou posse por quem quer que seja, porque afetado, exclusivamente, ao uso público rodoviário federal.*
>
> *É certo que, nos termos da Lei n. 10.233/2001, constitui objetivo essencial do Sistema Nacional de Viação, promover o desenvolvimento social e econômico e a integração nacional (art. 4º, inciso III), bem assim que o gerenciamento da infra-estrutura e a operação dos transportes são regidos pelos princípios da preservação do interesse nacional e a promoção do desenvolvimento econômico e social (art. 11, inciso I).*
>
> *Todavia, esses objetivos e princípios, se possíveis de serem compreendidos e interpretados pelo que recomenda o MPF, se inseririam na política de transporte cuja formulação cabe ao Ministério dos Transportes (art. 27, inciso XXII, alínea "a" c/c o respectivo § 8º, incisos e II, todos da Lei n. 10.683, de 28/05/2003).*
>
> *O DNIT, como autarquia federal vinculada à referida Pasta Ministerial, possui competências e funções expressamente delimitadas pela Lei n. 10.233/2001, todas, absolutamente todas, vinculadas a operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação de capacidade, e ampliação mediante construção de novas vias e terminais (art. 80).*

> *Outrossim, todas as despesas do DNIT são custeadas pelo Orçamento da União, onde lhe são reservadas, exclusivamente, as respectivas rubricas decorrentes daquelas atividades. Assim, qualquer utilização indevida das verbas orçamentárias, como v. g. para atender o "direito à moradia" de um invasor da faixa de domínio rodoviária federal, sujeita o responsável às sanções previstas em lei, inclusive de natureza penal, consoante o disposto no art. 315, do Código Penal Brasileiro.*
>
> *Desse modo, Senhor Diretor Geral, vejo como de impossível, no momento, o cumprimento pelo DNIT da recomendação em apreço, devendo, antes, ser objeto de uma política de transportes expressamente aprovada pelo Ministério dos Transportes e a Casa Civil da Presidência da República, disponibilizando, sobretudo, os recursos orçamentários específicos para o seu atendimento."* **(Despacho/PFE/DNIT Nº 642/2010)**

Assim, se mesmo o DNIT não possui competência ou atribuição legal para atender ou solucionar os problemas sociais decorrentes da indevida e ilegal ocupação clandestina de áreas públicas ou privadas, muito menos ainda é possível atribuir a ANTT essa responsabilidade, já que a Agência não possui funções de administração ferroviária, mas sim de regulação e fiscalização de contratos, cujos objetivos não se inserem na solução dos problemas sociais em apreço.

O que se impõe, por lei, tanto ao DNIT como à ANTT é fazer cumprir e respeitar o Direito Posto, no caso aquele que determina a absoluta proibição de se construir onde a lei não permite. Tudo o mais, depende de políticas públicas específicas que não estão a cargo dessas entidades.

Brasília/DF, 17 de junho de 2015.

Fabio Marcelo de Rezende Duarte
Procurador Federal

Brasília/DF, 18 de junho de 2015.

1. Aprovo o presente parecer.
2. Restitua-se o processo à Chefia de Gabinete do Diretor Geral.

Celyvania Malta de Brito
Procuradora Federal
Subprocuradora-Geral

PARECER Nº. 1.092/2016/PF-ANTT/PGF/AGU
DOCUMENTO(S)/PROCESSO(S) Nº(S).: 50500.070881/2015-58
INTERESSADO(S): GEROF/SUFER/ANTT
ASSUNTO: Agenda Regulatória – 2015/2016 – Eixo Temático nº. 04 – Transporte Ferroviário de Cargas – Projeto: Regras de Exploração de Faixa de Domínio das Ferrovias.

EMENTA: I – Direito Administrativo Regulatório. II - Serviço Público de Transporte Ferroviário de Cargas. III – Consulta formulada pela Superintendência de Infraestrutura de Transporte Ferroviário de Cargas – SUFER. IV – Dúvidas surgidas de anterior manifestação da PF-ANTT. V – Considerações jurídicas.

Prezado Coordenador-Geral Matéria Finalística,

1. Trata-se de análise de pedido(s) formulado(s) pela Superintendência de Infraestrutura e Serviços de Transporte Ferroviário de Cargas - SUFER, na Nota Técnica nº. 31/2016/GEROF/SUFER/ANTT, de 19 de abril de 2016, a respeito de dúvidas que surgiram após a confecção do Parecer nº. 6.320/2015/PF-ANTT/PGF/AGU, de 17 de junho de 2015 (fl(s). 46-54).

2. Eis, em breve síntese, o relatório.

3. Desse modo, com base no que estabelece o art. 2º, parágrafo único, inciso XII, da Lei nº. 9.784/1999[1] e o art. 40, incisos I, II e VI, do Anexo da Resolução ANTT nº. 3.000/2009[2], passam-se a tecer as considerações jurídicas pertinentes ao caso sob análise.

Da Análise Jurídica

4. De início, importante frisar que o exame deste Órgão de Consultoria e Assessoramento Jurídico se dá nos termos do art. 10, § 1º, da Lei nº.

1 Lei nº. 9.784/1999, art. 2º, inciso XII - A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: (...) XII - impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados; (...).

2 Anexo da Resolução ANTT nº. 3.000/2009, art. 40 - À Procuradoria-Geral, órgão vinculado à Advocacia-Geral da União, compete: I - executar as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos; II - emitir pareceres jurídicos, submetendo à aprovação da Diretoria aqueles que se refiram a matéria de responsabilidade regulamentar da ANTT, e os que tratem de interpretação da legislação relacionada à esfera de atuação da Agência; (...) VI - assistir as autoridades da ANTT quanto aos aspectos da legalidade administrativa dos atos a serem praticados, inclusive examinando previamente os textos de atos normativos, os editais de licitação e outros atos dela decorrentes, bem assim os atos de dispensa e inexigibilidade de licitação;

10.480/2002[3], subtraindo-se análises que importem considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária, tendo em vista a delimitação legal da competência institucional deste Órgão.

5. Consoante se percebe da leitura dos autos, a análise técnica feita pela SUFER foi bem explicativa, motivo pelo qual se partirá, desde logo, para as respostas às questões apresentadas pela Área Técnica, ocasião na qual se aproveitará para fazer os acréscimos jurídicos julgados pertinentes.

6. *"1) É possível tornar o acesso à faixa de domínio da ferrovias restrito somente a pessoas formalmente autorizadas, mesmo sendo esse um bem de uso comum do povo, tendo em vista melhoria da segurança da operação ferroviária e da preservação da integridade física e patrimonial de terneiros não relacionados à concessão? A travessia da faixa de domínio seria viabilizada por meio de passagens regularmente implantadas, em respeito ao direito de ir e vir dos cidadãos. Em caso de resposta positiva ao quesito a), questiona-se o seguinte: 1.1) A restrição de acesso de terceiros à faixa de domínio pode ser implantada em toda a extensão da linha férrea ou apenas em segmentos específicos? 1.2) É possível estabelecer tipificação de infrações e penalidades para terceiros não relacionados à concessão que acessem, ocupem ou explorem a faixa de domínio sem autorização? 1.3) Qual seria o instrumento legal adequado para disciplinar o acesso à faixa de domínio e/ou estabelecer penalidades para os casos citados, resolução, decreto, lei?"*

7. O dever de segurança a ser observado em qualquer espécie de serviço público é um imperativo previsto na legislação em vigor. Nesse sentido, observem-se as regras que dizem respeito, especificamente, ao Serviço de Transporte Ferroviário de Cargas Associado à Exploração da Infraestrutura, apresentadas em ordem cronológica:

> **DECRETO Nº. 1.832, DE 4 DE MARÇO DE 1996.**
>
> (...)
> Art. 5º. Incumbe ao Ministério dos Transportes baixar normas de segurança para o transporte ferroviário e fiscalizar sua observância.
>
> (...)
>
> Art. 7º. As Administrações Ferroviárias poderão contratar com terceiros serviços e obras necessários à execução do transporte sem que isso as exima das responsabilidades decorrentes.
> (...)
>
> Art. 10. A Administração Ferroviária não poderá impedir a travessia de suas linhas por outras vias, anterior ou posteriormente estabelecidas, devendo os pontos de cruzamento ser fixados pela

3 Lei nº. 10.480/2002, art. 10, § 1º - À Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial. § 1º No desempenho das atividades de consultoria e assessoramento, à Procuradoria-Geral Federal aplica-se, no que couber, o disposto no art. 11 da Lei Complementar nº. 73, de 10 de fevereiro de 1993.

Administração Ferroviária, tendo em vista a segurança do tráfego e observadas as normas e a legislação vigentes.
(...)
§ 3º A Administração Ferroviária não poderá deixar isoladas, sem possibilidade de acesso, partes do terreno atravessado por suas linhas.
§ 4º O responsável pela execução da via mais recente assumirá todos os encargos decorrentes da construção e manutenção das obras e instalações necessárias ao cruzamento, bem como pela segurança da circulação no local.

Art. 11. A Administração Ferroviária não poderá impedir a travessia de suas linhas por tubulações, redes de transmissão elétrica, telefônica e similares, anterior ou posteriormente estabelecidas, observadas as instruções específicas de proteção ao tráfego e às instalações ferroviárias.
Parágrafo único. Os encargos de construção, conservação e vigilância caberão a que executar o serviço mais recente.

Art. 12. A Administração Ferroviária deverá implantar dispositivos de proteção e segurança ao longo de suas faixas de domínio.

Art. 13. **A Administração Ferroviária é obrigada a manter a via permanente, o material rodante, os equipamentos e as instalações em adequadas condições de operação e de segurança,** e estar aparelhada para atuar em situações de emergência, decorrentes da prestação do serviço de transporte ferroviário.

LEI Nº. 8.987, DE 13 DE FEVEREIRO DE 1995.

(...)
Art. 6º. **Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado** ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.
§ 1º **Serviço adequado é o que satisfaz as condições** de regularidade, continuidade, eficiência, **segurança,** atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

LEI Nº. 10.233, DE 5 DE JUNHO DE 2001.

(...)

Art. 4º São objetivos essenciais do Sistema Nacional de Viação:
(...)
II – garantir a operação racional e segura dos transportes de pessoas e bens;

(...)

§ 2º Entende-se como operação racional e segura a que se caracteriza pela gerência eficiente das vias, dos terminais, dos equipamentos e dos veículos, objetivando tornar mínimos os custos operacionais e, conseqüentemente, os fretes e as tarifas, **e garantir a segurança e a confiabilidade do transporte.**

(...)

Art. 5º Fica criado o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte – CONIT, vinculado à Presidência da República, com a atribuição de propor ao Presidente da República políticas nacionais de integração dos diferentes modos de transporte de pessoas e bens, em conformidade com:
I - as políticas de desenvolvimento nacional, regional e urbano, de defesa nacional, de meio ambiente e de segurança das populações, formuladas pelas diversas esferas de governo; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)

(...)

Art. 20. São objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário:
(...)
II – regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infra-estrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a:
a) garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, **segurança,** conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;
(...)

(...)

Art. 28. A ANTT e a ANTAQ, em suas respectivas esferas de atuação, adotarão as normas e os procedimentos estabelecidos nesta Lei para as diferentes formas de outorga previstos nos arts. 13 e 14, visando a que:
I – a exploração da infra-estrutura e a prestação de serviços de transporte se exerçam de forma adequada, satisfazendo as condições de regularidade, eficiência, **segurança,** atualidade, generalidade, cortesia na prestação do serviço, e modicidade nas tarifas;
(...)

(...)

Art. 35. O contrato de concessão deverá refletir fielmente as condições do edital e da proposta vencedora e terá como cláusulas essenciais, ressalvado o disposto em legislação específica, as relativas a: (Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013)

> (...)
> III – modo, forma e condições de exploração da infra-estrutura e da prestação dos serviços, inclusive quanto à segurança das populações e à preservação do meio ambiente;
>
> (...)
>
> Art. 37. O contrato estabelecerá que o concessionário estará obrigado a:
> I – adotar, em todas as suas operações, as medidas necessárias para a conservação dos recursos naturais, para a segurança das pessoas e dos equipamentos e para a preservação do meio ambiente;
> (...)
>
> (grifou-se)

8. Do que se percebe, não há medidas arroladas como imperativas para que se garanta a segurança do Serviço Público aqui tratado. Tal prerrogativa, já se vê, é uma discricionariedade administrativa franqueada pela legislação em vigor à Administração Pública, mais precisamente da ANTT, sempre dentro de critérios de conveniência e oportunidade administrativa devidamente justificadas.

9. De mais a mais, o fato de a faixa de domínio ser bem de uso comum do povo não desobriga o poder público do dever de por ela zelar.

10. **Sendo assim, com relação à pergunta 1), dentro de um juízo técnico que compete à ANTT, mormente com base no que dispõe o art. 24, inciso IV, da Lei nº. 10.233/2001[4], é possível que seja tornado o acesso à faixa de domínio das ferrovias facultado apenas às pessoas formalmente autorizadas, sempre se respeitando o direito de ir e vir dos demais cidadãos, que pode ser garantida, por exemplo, com a previsão de passagens reguladas e seguras.**

11. Ademais, de bom alvitre afirmar o óbvio quando se fala em delegação de serviços públicos: **eventual desequilíbrio contratual decorrente de modificação legislativa deverá ser corrigido com a consequente revisão contratual, consoante legislação em vigor.**

12. Por fim, vale lembrar que o dever de fiscalizar a prestação dos serviços e de aplicar as penalidades correspondentes é da Administração Pública, de maneira que **a verificação da segurança do tráfego ferroviário compete à ANTT, *ex-vi* do exposto no art. 24, inciso VIII, da Lei nº. 10.233/2001[5].**

13. **No que toca à indagação 1.1), a resposta deve atender aos critérios técnicos necessários para que a segurança do Serviço de Transporte Ferroviário de**

---

4 Lei nº. 10.233/2001, art. 24, inciso IV - Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais: IV – elaborar e editar normas e regulamentos relativos à exploração de vias e terminais, garantindo isonomia no seu acesso e uso, bem como à prestação de serviços de transporte, mantendo os itinerários outorgados e fomentando a competição;

5 Lei nº. 10.233/2001, art. 24, inciso VIII - Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais: fiscalizar a prestação dos serviços e a manutenção dos bens arrendados, cumprindo e fazendo cumprir as cláusulas e condições avençadas nas outorgas e aplicando penalidades pelo seu descumprimento;

Cargas seja garantida, de maneira que, quanto maior a limitação que se pretenda impor, ou seja, se a restrição de acesso será em toda ferrovia ou apenas em uma determinada parte, mais fortes devem ser as razões que ampararão a decisão da ANTT.

14. Destarte, desde que devidamente justificadas por motivos suficientemente fortes para tanto, a restrição de acesso de terceiros à faixa de domínio pode ser implantada em toda a extensão da linha férrea.

15. Já no que tange à pergunta 1.2), é preciso dizer que apenas a lei em sentido estrito pode obrigar alguém a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, conforme estabelece a Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, em seu art. 5º, inciso II[6].

16. Assim, apenas através de lei formal é possível que a Administração Pública estabeleça tipificação de infrações e penalidades para terceiros não relacionados à concessão que acessem, ocupem ou explorem a faixa de domínio sem autorização, porquanto o poder regulamentar da ANTT é limitado pelo objetivo de elaborar e editar normas e regulamentos relativos à exploração de vias e terminais, com o propósito de garantir isonomia no seu acesso e uso, bem como em relação à prestação de serviços de transporte, o que não envolve o poder de limitar a vida ou atividade de quem não seja delegatário do Estado.

17. Destarte, a dúvida 1.3) já foi respondida nos parágrafos acima.

18. *"2) Quem seriam os responsáveis por indenizar os proprietários pela demolição de edificações irregulares frente à Lei nº 6.766/1979 em cada combinação de situações possíveis (antes ou depois dessa lei, antes ou depois da implantação de novo trecho ferroviário, antes ou depois da concessão?"*

19. De início, vale salientar que o Signatário deste Documento não concorda, integralmente, com as conclusões a que se chegou nos Itens que respondem a pergunta i) feita pela SUFER e que constam do Parecer nº. 6.320/2015/PF-ANTT/PGF/AGU.

20. Com efeito, em várias oportunidades, o Signatário, quando estava Coordenador-Geral de Matéria Finalística, já deixou assente, com o aval do Procurador-Geral da ANTT, que

> Ciente e de acordo com o Parecer nº. 1.814-3.4.1.12/2014/PF-ANTT/PGF/AGU, no que toca às considerações apostas em seus Itens 01-21 i), iv) usque vii) e 21.
>
> No entanto, com base no que dispõe o art. 8º, inciso II, da Portaria AGU nº. 1.399/2009, com relação ao Item 21 ii) e iii), entendo que a presunção absoluta de comprometimento da segurança do tráfego e do trânsito local não se perfaz na melhor solução para o caso concreto,

6 CF/1988, art. 5º, inciso II - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

consoante já explicitado por este Órgão de Assessoramento jurídico em outras oportunidades, dentre as quais vale destacar o teor do Parecer ANTT/PRG/KBB/nº. 0306-1.2.1.3/2004 e do Parecer ANTT/PRG/RLL/nº. 0410-3.4.1.2/2008 (...), no sentido de que

"(...)

A questão social e a 'Teoria do Fato Consumado PROVOCADO' devem ser analisadas CASO A CASO pela Superintendência competente e não genericamente pela Procuradoria-Geral. A regra é: toda e qualquer construção realizada em desarmonia com as normas concernentes à área 'non aedificandi' deve ser desfeita. A exceção, que deve ser analisada CASO A CASO, seria a manutenção de uma construção feita ao arrepio da legislação, mas desde que os Órgãos competentes tragam informações técnicas que fundamentem a manutenção.

(...)"
(destacou-se)

21. No entanto, como a questão aqui comentada encontra-se aprovada pela Chefia deste Órgão de Consultoria e Assessoramento Jurídico (fl(s). 54, passa-se a responder à pergunta 2) com base no que ficou dito às fl(s). 49v-54.

22. Nesse diapasão, parece que a questão já recebeu tratamento parcial no próprio Parecer nº. 6.320/2015/PF-ANTT/PGF/AGU, de acordo com o qual:

(...)

- Não são de competência da ANTT a resolução dos problemas sociais advindos da legal observância a faixa "non aedificandi". Finalmente, acrescento que os problemas sociais que possam gerar a desocupação clandestina e generalizada tanto das faixas de domínio das ferrovias, como daquelas existentes na faixa "non aedificandi", reclamam providências que envolvem o estabelecimento de políticas públicas que não são de competência da ANTT, antes dos Governos Federais, Estaduais e Municipais.

Nesse sentido e à guisa de precedente, informo que quando o Ministério Público Federal recomendou ao DNIT que "adote todas as medidas necessárias para respeitar, proteger e cumprir o direito à moradia adequada, à cidade inclusiva, à dignidade da pessoa humana e à proibição de discriminação, no contexto do planejamento e execução das obras do Anel Rodoviário" de Belo Horizonte/MG, orientei a Direção Geral da Autarquia do seguinte modo:

"A recomendação consiste na adoção de política de transporte que, para a execução das obras e serviços rodoviários de que carece o Anel Rodoviário de Belo Horizonte/MG, o DNIT respeite, proteja e cumpra o direito à moradia das centenas de famílias que invadiram e se instalaram na faixa de domínio da rodovia.

Acontece que, ao DNIT não foi reservada pela Lei n. 10.233, de 11/05/2001, a formulação de políticas de transporte, muito menos a que venha assegurar o respeito, a proteção e ao cumprimento do direito à moradia dos invasores de bem público de uso comum do povo (art. 99, I, do CCB), que pertence a todos, e, portanto, não pode e não deve ser objeto de uso exclusivo ou de propriedade ou posse por quem quer que seja, porque afetado, exclusivamente, ao uso público rodoviário federal.

É certo que, nos termos da Lei n. 10.233/2001, constitui objetivo essencial do Sistema Nacional de Viação, promover o desenvolvimento social e econômico e a integração nacional (art. 4º, inciso III), bem assim que o gerenciamento da infra-estrutura e a operação dos transportes são regidos pelos princípios da preservação do interesse nacional e a promoção do desenvolvimento econômico e social (art. 11, inciso I).

Todavia, esses objetivos e princípios, se possíveis de serem compreendidos e interpretados pelo que recomenda o MPF, se inseririam na política de transporte cuja formulação cabe ao Ministério dos Transportes (art. 27, inciso XXII, alínea "a" c/c o respectivo § 8º, incisos e II, todos da Lei n. 10.683, de 28/05/2003).

O DNIT, como autarquia federal vinculada à referida Pasta Ministerial, possui competências e funções expressamente delimitadas pela Lei n. 10.233/2001, todas, absolutamente todas, vinculadas a operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação de capacidade, e ampliação mediante construção de novas vias e terminais (art. 80). Outrossim, todas as despesas do DNIT são custeadas pelo Orçamento da União, onde lhe são reservadas, exclusivamente, as respectivas rubricas decorrentes daquelas atividades. Assim, qualquer utilização indevida das verbas orçamentárias, como v. g. para atender o "direito à moradia" de um invasor da faixa de domínio rodoviária federal, sujeita o responsável às sanções previstas em lei, inclusive de natureza penal, consoante o disposto no art. 315, do Código Penal Brasileiro.

Desse modo, Senhor Diretor Geral, vejo como de impossível, no momento, o cumprimento pelo DNIT da recomendação em apreço, devendo, antes, ser objeto de uma política de transportes expressamente aprovada pelo Ministério dos Transportes e a Casa Civil da Presidência da República, disponibilizando, sobretudo, os recursos orçamentários específicos para o seu atendimento." **(Despacho/PFE/DNIT Nº 642/2010)**

Assim, se mesmo o DNIT não possui competência ou atribuição legal para atender ou solucionar os problemas sociais decorrentes da indevida e ilegal ocupação clandestina de áreas públicas ou privadas, muito menos ainda é possível atribuir a ANTT essa responsabilidade, já que a Agência não possui funções de administração ferroviária,

> mas sim de regulação e fiscalização de contratos, cujos objetivos não se inserem na solução dos problemas sociais em apreço.
>
> (...)
>
> (grifos do original)

23. A primeira conclusão que decorre do texto transcrito é a de que **não cabe à ANTT a resolução dos problemas sociais advindos da legal observância à faixa *non aedificandi,* inclusive para a hipótese admitida no Parecer nº. 6.320/2015/PF-ANTT/PGF/AGU, ou seja, para as construções anteriores à publicação e à eficácia da Lei nº. 6.766, de 19 de dezembro de 1979.**

24. Nesse caso, a decisão sobre quem deve indenizar é eminentemente política, podendo a responsabilidade recair ou sobre a Administração Pública ou sobre as concessionárias, caso no qual é de se observar a necessidade de preservação da inicial equação econômico-financeira dos contratos de concessão.

25. Do exposto, deixa-se de comentar a respeito das demais situações, porque as possibilidades – e as respectivas soluções - se resumem, como ficou assentado no Parecer nº. 6.320/2015/PF-ANTT/PGF/AGU, a antes – ocasião na qual a resposta varia, como se disse, a depender da solução política apontada para o caso - e depois – oportunidade na qual não haveria o dever de indenização, haja vista o desrespeito à legislação em vigor - da edição e publicação da Lei nº. 6.766/1979.

26. Por fim, deixa-se claro que dos autos não consta a minuta de resolução mencionada pela SUFER, razão pela qual não se pode proceder com a sua análise.

Da Conclusão

27. Ante o exposto, excluídos os aspectos técnicos e de discricionariedade administrativa, esse Órgão de Consultoria e Assessoramento Jurídico entende que:

> (i) com relação à pergunta 1), dentro de um juízo técnico que compete à ANTT, mormente com base no que dispõe o art. 24, inciso IV, da Lei nº. 10.233/2001, é possível que seja tornado o acesso à faixa de domínio das ferrovias facultado apenas às pessoas formalmente autorizadas, sempre se respeitando o direito de ir e vir dos demais cidadãos, que pode ser garantida, por exemplo, com a previsão de passagens reguladas e seguras;
>
> (ii) eventual desequilíbrio contratual decorrente de modificação legislativa deverá ser corrigido com a consequente revisão contratual, consoante legislação em vigor;

(iii) a verificação da segurança do tráfego ferroviário compete à ANTT, *ex-vi* do exposto no art. 24, inciso VIII, da Lei nº. 10.233/2001;

(iv) No que toca à indagação 1.1), a resposta deve atender aos critérios técnicos necessários para que a segurança do Serviço de Transporte Ferroviário de Cargas seja garantida, de maneira que, quanto maior a limitação que se pretenda impor, ou seja, se a restrição de acesso será em toda ferrovia ou apenas em uma determinada parte, mais fortes devem ser as razões que ampararão a decisão da ANTT;

(v) no que tange à pergunta 1.2), é preciso dizer que apenas a lei em sentido estrito pode obrigar alguém a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, conforme estabelece a Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, em seu art. 5º, inciso II; e

(vi) não cabe à ANTT a resolução dos problemas sociais advindos da legal observância à faixa *non aedificandi,* inclusive para a hipótese admitida no Parecer nº. 6.320/2015/PF-ANTT/PGF/AGU, ou seja, para as construções anteriores à publicação e à eficácia da Lei nº. 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

28. À sua consideração.

Brasília/DF, 25 de maio de 2016.

Diogo Moraes
Procurador Federal

1. De acordo.
2. Ao Procurador-Geral.

Brasília/DF, 25 de maio de 2016.

Paulo Roberto Magalhães C. Wanderley
Procurador Federal
Coordenador-Geral de Matéria Finalística

1. Aprovo o presente Parecer.
2. Ao Gabinete do Diretor-Geral - GAB.

Brasília/DF, 25 de maio de 2016.

Márcio Luís Galindo
Procurador Federal
Procurador-Geral

CERTIDÃO

Certifico que o presente processo foi encaminhado para o arquivo provisório.

10/10/2019

THAYLANE MAGALHÃES REIS

CERTIDÃO

Certifico que o presente processo foi encaminhado para o arquivo provisório.

10/10/2019

EMANOEL GONÇALVES DE CARVALHO

MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA
COORDENAÇÃO-GERAL DE GESTÃO ADMINISTRATIVA
Esplanda dos Ministérios, Bl. R, 5º Andar, Sala 512 - Ed. Sede - Bairro Zona Cívico Adm, Brasília/DF, CEP 70044-902
Telefone: (61) 2029-7174/7079 - www.transportes.gov.br

CERTIDÃO

Brasília, 11 de outubro de 2019.

Processo nº 50000.020449/2019-81

Interessado: @interessados_virgula_espaco@

Certifico que o presente processo deu entrada nesta Consultoria Jurídica em 11/10/19, data em que os documentos constantes do Sapiens SEQ 7-14 foram alinhados no sistema SEI.

Documento assinado eletronicamente por **Júlio César da Costa Filho**, **Assistente Administrativo**, em 11/10/2019, às 09:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3°, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.infraestrutura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1982876** e o código CRC **B2A222E0**.

Esplanda dos Ministérios, Bl. R, 5º Andar, Sala 512 - Ed. Sede - Bairro Zona Cívico Adm
Brasília/DF, CEP 70044-902
Telefone: (61) 2029-7174/7079 - www.infraestrutura.gov.br

DESPACHO n. 01980/2019/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU

NUP: 50000.020449/2019-81
INTERESSADOS: DNIT DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES
ASSUNTOS: NORMATIZAÇÕES

1. Ciente do Parecer n. 01383/2019/PF-ANTT/PGF/AGU (Seq. 9 deste NUP), que abriu divergência quanto à competência de fiscalização da área não edificável que margeia ferrovias e rodovias, entendo que seria concorrente entre municípios, Estados e União. Ciente igualmente do Despacho n. 13255/2019/PF-ANTT/PGF/AGU (Seq. 10 deste NUP) que deixou de aprovar o referido Parecer, por entender, em suma, que cabe à União firmar entendimento sobre o caso, no que se refere a ferrovias e rodovias federais.

2. O entendimento do aludido Despacho n. 13255/2019/PF-ANTT/PGF/AGU não suscita a necessidade de alteração da posição até aqui sustentada por esta Coordenação-Geral Jurídica de Transportes Terrestres.

3. No entanto, como o caso já foi submetido à Consultora Jurídica, dou-lhe ciência das aludidas manifestações da Procuradoria Federal junto à ANTT.

Brasília, 11 de outubro de 2019.

PAULO ROBERTO AZEVEDO MAYER RAMALHO
COORDENADOR-GERAL JURÍDICO DE TRANSPORTES TERRESTRES

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em http://sapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50000020449201981 e da chave de acesso 3ede3e45

SAN QD. 03 - BL. A - ED. NÚCLEO DOS TRANSPORTES - 3º ANDAR - BRASÍLIA/DF - CEP: 70.040-902 - PFEDNIT.GESTAO@AGU.GOV.BR - TEL.: (61) 3315-4351/3315-4355

NOTA n. 01714/2019/PFE-DNIT/PGF/AGU

NUP: 50000.020449/2019-81
INTERESSADOS: DNIT DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES
ASSUNTOS: NORMATIZAÇÕES

Senhor Procurador-Geral da PFE/DNIT,

1. O processo trata sobre proposta oriunda do Ministério da Infraestrutura sugerindo manifestação da Consultoria Jurídica daquela Pasta sobre a *"exclusiva competência e responsabilidade municipal para fiscalizar e manter íntegra a faixa não edificável ao longo da faixa de domínio de rodovias e ferrovias, bem como para legislar sobre eventual ampliação da faixa não edificável e para definir as áreas destinadas a fins urbanos,* bem assim sobre o dever de cercar as vias federais, entre outros questionamentos decorrentes do disposto no inciso III, do art. 4º, da Lei n. 6.766/1979.
2. Pelo DESPACHO n. 01819/2019/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, a Coordenaria-Geral Jurídica de Transportes Terrestres da Consultoria Jurídica do Ministério da Infraestrutura, solicita manifestação jurídica, entre outras, desta Procuradoria Federal.
3. Os autos foram distribuído com a Minuta de Parecer Conjunto que trata do assunto.
4. Estes os fatos sobre os quais passo a tecer as considerações adiante expostas.

5. De acordo com o Glossário de Termos Técnicos Rodoviários, define-se como **faixa de domínio** a base física sobre a qual se assenta uma rodovia, constituída pelas pistas de rolamento, canteiros, obras-de-arte, acostamentos, sinalização e faixa lateral de segurança, até o alinhamento das cercas que separam a estrada dos imóveis marginais ou da faixa do recuo.
6. O importante é que fique claro que a faixa de domínio é um imóvel público, pois a área ao ser desapropriada para construção da rodovia corresponde a sua largura. Segundo art. 99, inciso I, do Código Civil, *in litteris*:

> Código Civil.
> Art. 99. São bens públicos:
> I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças - Grifo nosso

7. Ou seja, trata-se de uma faixa de terreno que, no caso de uma rodovia federal, é bem de uso comum do povo, de propriedade da União e administrado pelo DNIT, conforme o Código Civil e o Decreto n. 8.376, de 15 de dezembro de 2014. Assim, salvo através de autorização, permissão ou concessão especial, respeitados, em todo caso, os requisitos previstos na legislação pertinente, nenhuma pessoa física ou jurídica pode obter exclusividade no uso, gozo e fruição das faixas de domínio, já que não é dado, a quem quer que seja, usufruir privativamente de bem público de uso comum, cabendo ao Estado o exercício do poder de polícia, gestão e fiscalização sobre esse bem justamente para assegurar sua utilização por todos.
8. Ademais, nos termos do art. 50 do Código de Trânsito Brasileiro: "Art. 50. O uso de faixas laterais de domínio e das áreas adjacentes às estradas e rodovias obedecerá às condições de segurança do trânsito estabelecidas pelo órgão ou entidade com circunscrição sobre a via".
9. A faixa de domínio não se deve ser confundida com a **faixa *non aedificandi***, prevista no inciso III, do art. 4º da Lei 6.766/1979, *verbis*:

> Lei 6.766/1979.
> Art. 4º - Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:
> [...]
> III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos, será obrigatória a reserva de uma faixa *non aedificandi* de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica. - Grifo nosso

10. A faixa *non aedificandi* é um exemplo clássico de limitação administrativa imposta aos particulares. Ao contrário do que ocorre com a faixa de domínio, que pertence ao Estado, a faixa *non aedificandi* não é terreno público, ela continua fazendo parte do imóvel particular que se confronta com a rodovia, sendo que ao proprietário é imposta a obrigação de não fazer qualquer construção nessa parte do seu terreno, sob pena de demolição.
11. A minuta do parecer apresentado, condiz com o requerido, porém sugiro a análise da consideração apresentada pelo **Dr. Ricardo Martins (seq./id 7)**, que sugere a inclusão:

> **ACRÉSCIMO SUGERIDO**
> [27. Como consectário desta lógica, conclui-se que o alargamento das faixas de domínio deve ser realizado através do instituto da desapropriação.Tal alargamento gera uma

limitação administrativa de construir apenas em relação a loteamentos futuros. Tal alargamento, no entanto, não tem ocondão de tornar irregular uma construção já edificada que respeitou a largura original da faixa de domínio, uma vez que a faixa non aedificandi éum requisito urbanístico para a implantação de loteamentos.

28.Tem-se ainda que, ao realizar a desapropriação visando ampliar a largura da faixa de domínio, a entidade deverá indenizar exclusivamente a área atingida. Quando a área atingida incluir área que já estava sujeita a limitação administrativa,serão excluídas da indenização as construções apenas e tão somente se constatar que houve efetivo desrespeito a limitação de edificar, ou seja, acaso exista um loteamento empreendido ao arrepio do requisito urbanístico estabelecido pelo art.4º, III.]

E em seguida mantém-se a sequência original do TEXTO

12. Sugiro ainda, complementar a manifestação sobre a obrigatoriedade *"de cercar as vias federais, entre outros questionamentos decorrentes do disposto no inciso III, do art. 4º, da Lei n. 6.766/1979."*

13. Em relação ao tópico ***"SOBRE O DEVER DE CERCAR AS VIAS PÚBLICAS FEDERAIS"***, o mesmo está perfeitamente claro e fundamentado no **PARECER n. 01383/2019/PF-ANTT/PGF/AGU, exarado pelo Procurador Federal Fabio Marcelo de Rezende Duarte** (seq./id 8), embora sem aprovação superior, o qual transcrevo:

- SOBRE O DEVER DE CERCAR AS VIAS PÚBLICAS FEDERAIS:

No que diz respeito à obrigação de cercar as rodovias e ferrovias federais, considero que a matéria é de interesse direto tanto da Administração Pública, quanto dos seus respectivos Concessionários de serviço público rodoviário e ferroviário, visto que ambos possuem a obrigação de garantir o patrimônio rodoviário e ferroviário em toda a extensão da respectiva faixa de domínio, o que acarreta o ônus de manutenção adequada dos seus limites, em geral demarcados por cercas, de modo a impedir a ação forasteira de construções ou instalação de *outdoors* sem a respectiva autorização.

Em suas primeiras linhas, a matéria está disposta no Código Civil Brasileiro, *verbis*:

"O proprietário tem direito a cercar, murar, valar, ou tapar de qualquer modo o seu prédio, urbano ou rural, e pode constranger o seu confinante a proceder com ele à demarcação entre os 2 (dois) prédios, a aviventar rumos apagados e a renovar marcos destruídos ou arruinados, repartindo-se proporcionalmente entre os interessados as respectivas despesas" (CCB, art. 1.297, caput).

No Código Civil anterior, de 1916, havia ainda, no § 5º do art. 588, a seguinte disposição:

"Serão feitas e conservadas as cercas marginais das vias públicas pela administração, a quem estas incumbirem, ou pelas pessoas ou empresas, que as explorarem."

O atual simplesmente ignorou esse dispositivo, não reproduziu sequer semelhante obrigação, fiel, por certo, à *doxia* de que a matéria constitui assunto incompatível com o direito privado, remetendo-a ao adequado âmbito do direito público administrativo.

Mas vale aqui lembrarmos o que dizia a doutrina quando ainda vigorava a referida disposição.

A doutrina é pacífica e pródiga em sustentar que não pretendia aquele § 5º impor à Administração municipal, estadual ou federal, e bem assim aos seus concessionários, a obrigação de ladear todas as estradas de cercas, e dispensar os proprietários dos imóveis lindeiros de construí-las, segundo os seus interesses ditarem.

O que determina a obrigação de cercar da Administração ou do concessionário é o interesse público. Onde ele exigir que se construa, deve o Poder Público ou a empresa responsável pela exploração da rodovia ou ferrovia erigi-las ou arcar com as respectivas despesas (CLÓVIS BEVILÁQUA. *Código Civil*, v. IV, p. 101-101v.; SANTOS, J. M. CARVALHO. *Código Civil Brasileiro Interpretado*, v. VIII, p. 198-199; *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*, v. VIII, p. 60).

No âmbito do Direito Público, não existe norma que atribuísse ao extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER ou atualmente ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT e também às Concessionárias Rodoviárias ou Ferroviárias o dever de manter cercada toda a rodovia ou ferrovia que administra. Sobre esse aspecto, vale a ressalva feita por COLIN E CAPITANT sobre os bens do domínio público serem objeto de uma regulamentação especial, que lhes assegura uma proteção diferenciada da que se dá no âmbito privado (*Traité de Droit Civil*, 1959, t.II, p.112). Ausente o interesse público na tapagem, incumbe esta aos lindeiros (cf. Ac. do TJSP, *Revista Forense,* n.226, p.171-172).

Portanto, se com a vigência do revogado § 5º não era admissível a imposição irrestrita de cercar para a Administração Pública ou seu concessionário, hoje com redobradas razões aquela ideia não há de prevalecer.

Ao final, tratando-se de benfeitoria inserida em faixa *non aedificandi*, não há entendimento para indenização das benfeitorias ali erigidas, bem como não existe imposição legal para que a Administração Pública deva providenciar cercas de segurança ao longo das rodovias ou ferrovias.

.

Diante dessa situação, sugere-se o retorno dos autos à origem, com as considerações expostas.

À consideração superior.

Florianópolis, 21 de outubro de 2019.

MITZI SILVA ANTUNES
PROCURADORA FEDERAL
Coordenadora de Desapropriação
PFE/DNIT

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em http://sapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50000020449201981 e da chave de acesso 3ede3e45

Documento assinado eletronicamente por MITZI SILVA ANTUNES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 335922720 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): MITZI SILVA ANTUNES. Data e Hora: 25-10-2019 16:03. Número de Série: 1752069. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES
PFE-DNIT/SEDE
SAN QD. 03 - BL. A - ED. NÚCLEO DOS TRANSPORTES - 3º ANDAR - BRASÍLIA/DF - CEP: 70.040-902 - PFEDNIT.GESTAO@AGU.GOV.BR - TEL.: (61) 3315-4351/3315-4355

DESPACHO n. 03477/2019/PFE-DNIT/PGF/AGU

NUP: 50000.020449/2019-81
INTERESSADOS: DNIT DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES
ASSUNTOS: NORMATIZAÇÕES

Aprovo a conclusão da **NOTA n. 01714/2019/PFE-DNIT/PGF/AGU** e encaminho à Consultoria Jurídica do Ministério da Infraestrutura para avaliação das sugestões constantes na referida manifestação.

Brasília, 25 de outubro de 2019.

GUSTAVO VILLAR TRIVELATO
Procurador-Chefe
PFE/DNIT

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em http://sapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50000020449201981 e da chave de acesso 3ede3e45

Documento assinado eletronicamente por GUSTAVO VILLAR TRIVELATO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 336082238 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): GUSTAVO VILLAR TRIVELATO. Data e Hora: 29-10-2019 16:58. Número de Série: 102511. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidencia da Republica v4.

MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA
COORDENAÇÃO-GERAL DE GESTÃO ADMINISTRATIVA
Esplanda dos Ministérios, Bl. R, 5º Andar, Sala 512 - Ed. Sede - Bairro Zona Cívico Adm, Brasília/DF, CEP 70044-902
Telefone: (61) 2029-7174/7079 - www.transportes.gov.br

CERTIDÃO

Brasília, 29 de outubro de 2019.

Processo nº 50000.020449/2019-81

Interessado: @interessados_virgula_espaco@

Certifico que o presente processo deu entrada nesta Consultoria Jurídica em 29/10/19, data em que os documentos constantes do Sapiens SEQ 16-18 foram alinhados nos sistemas SEI.

Documento assinado eletronicamente por **Júlio César da Costa Filho**, **Assistente Administrativo**, em 29/10/2019, às 18:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3°, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.infraestrutura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2024014** e o código CRC **991178CB**.

Esplanda dos Ministérios, Bl. R, 5º Andar, Sala 512 - Ed. Sede - Bairro Zona Cívico Adm
Brasília/DF, CEP 70044-902
Telefone: (61) 2029-7174/7079 - www.infraestrutura.gov.br

COTA n. 01416/2019/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU

NUP: 50000.020449/2019-81
INTERESSADOS: DNIT DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES
ASSUNTOS: NORMATIZAÇÕES

1. Ciente da Nota n. 01714/2019/PFE-DNIT/PGF/AGU, aprovada pelo Despacho n. 03477/2019/PFE-DNIT/PGF/AGU (Seq. 17 e 18, respectivamente, deste NUP).

2. A manifestação da Procuradoria Federal Especializada junto ao DNIT (PFE-DNIT) não suscita a necessidade de alteração da posição até aqui sustentada por esta Coordenação-Geral Jurídica de Transportes Terrestres. Registre-se inclusive que a sugestão constante no parágrafo 11 da aludida Nota já foi acatada, incluindo-se redação com texto semelhante na minuta, mais precisamente nos seus parágrafos 27 e 28.

3. No entanto, como o caso já foi submetido à Consultora Jurídica, dou-lhe ciência das manifestações da PFE-DNIT.

Brasília, 30 de outubro de 2019.

PAULO ROBERTO AZEVEDO MAYER RAMALHO
COORDENADOR-GERAL JURÍDICO DE TRANSPORTES TERRESTRES

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em http://sapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50000020449201981 e da chave de acesso 3ede3e45

Documento assinado eletronicamente por PAULO ROBERTO AZEVEDO MAYER RAMALHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 337438680 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO ROBERTO AZEVEDO MAYER RAMALHO. Data e Hora: 30-10-2019 12:28. Número de Série: 176085. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

PARECER n. 00405/2019/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU

NUP: 50000.020449/2019-81
INTERESSADOS: DNIT DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES
ASSUNTOS: NORMATIZAÇÕES

EMENTA: Direito Administrativo. Faixa de Domínio. Faixa não edificável. Distinção. Competência. Desapropriação. Limitação Administrativa. Uniformização de entendimento. Aprovação pelo Ministro de Estado. Vinculação órgãos autônomos e entidades vinculadas.

I - RELATÓRIO

1. Por meio do Despacho nº 2140/2019/SE, de 29 de abril de 2019, a Secretaria Executiva do Ministério da Infraestrutura submete a esta Consultoria Jurídica a questão exposta pela Nota Técnica nº 7/2019/SGAD/SE (SEI nº 1529951), de 23 de abril de 2019, versando sobre a responsabilidade pela fiscalização de irregularidades em faixa não edificável ao longo das faixas de domínio de rodovias e ferrovia, consoante os aspectos normativos que circundam a questão, em especial os dispositivos da Lei nº 6.766, 19 de dezembro de 1979.

2. Primeiramente, o opinativo técnico destaca a existência de grande confusão entre os conceitos de faixa não edificável e faixa de domínio, fato este que tem trazido grande insegurança jurídica na tratativa dos casos diariamente postos à avaliação dos entes federais incumbidos da gestão patrimonial rodoviária e ferroviária. Para além da questão conceitual, a dificuldade apontada apresenta sério impacto em termos de desdobramentos jurídicos, mormente no que tange às competências administrativas e de representação judicial para fazer frente à eventuais irregularidades.

3. A Nota Técnica nº 7/2019/ SGAD/SE (SEI nº 1529951) manifesta posicionamento pelo qual é necessária a uniformização de entendimentos no âmbito da Administração Pública Federal, no sentido de que "*todos os requisitos urbanísticos para loteamentos estabelecidos pela Lei 6.766/1979, referem-se exclusivamente ao próprio município, e não ao ente que possui a jurisdição sobre a rodovia ou ferrovia, que por questões técnicas viárias ou por segurança de usuários ou confrontantes pode recorrer ao instituto da desapropriação*".

4. Nesse sentido, colaciona-se abaixo os seguintes excertos

> 4.4. Ao longo do tempo foi sendo consolidado um entendimento equivocado de que o órgão com jurisdição sobre a rodovia ou ferrovia possui responsabilidade de fiscalização e manutenção da regularidade do espaço urbano dessas áreas não edificáveis localizadas ao longo e contíguas às faixas de domínio, estabelecidas pela supracitada lei, no qual se propõe uma reanálise.
>
> (...)
>
> 4.7. Acresce-se às dificuldades advindas da Lei nº 6.766/79, os efeitos jurídicos das desapropriações, que se misturam, notadamente visíveis, em novos empreendimentos de infraestrutura que demandem de desapropriação devido à ampliação da faixa de domínio como, por exemplo, a eventual indenização de benfeitorias que se encontram na atual faixa não edificável, ou mesmo, daquelas que passam ser consideradas como irregulares, pois foram imputadas as restrições administrativas de construir, advindas da desapropriação. Não se esgotam os casos, nos quais a resolução individualizada e discricionária, associada às atribuições e competências de cada vinculada, expõe negativamente contra o órgão executivo central, por estabelecer inúmeros pesos para uma mesma medida.
>
> 4.8. Adicionalmente, importa salientar que o referenciado inciso III, do Art. 4º, estabelece a possibilidade de ampliação da largura de 15 metros da faixa não edificável, nos casos de legislação específica, por exemplo, de uma lei municipal. Neste cenário, de possibilidades de ampliação da faixa de domínio, associado a grande malha rodoviária e ferroviária federal, que ultrapassa os 100 mil quilômetros, que para critérios de fiscalização deve ser duplicado, e considerando-se que estas infraestruturas atravessam milhares de municípios brasileiros, é fato, que a atribuição das responsabilidades por manter regular este requisito

> urbanístico variável ao Ministério da Infraestrutura e suas vinculadas, é no mínimo, inconcebível.
>
> (...)
>
> 5.8. Não se verifica na referida Lei, qualquer menção à atribuição de responsabilidades de fiscalização pelos órgãos ou detentores que possuem jurisdição sobre as rodovias e ferrovias, quanto à regularidade do atendimento a essa restrição administrativa, o que se segue em achados jurídicos diversos, e às vezes, contraditórios, mas, sem se debruçar sobre a responsabilidade municipal em estabelecer este requisito mínimo quando dos parcelamentos dos solos urbanos e pelo zelo da regularidade da restrição administrativa de construção de, no mínimo, 15 metros ao longo das faixas de domínio de rodovias e ferrovias.
>
> 5.9. Atenta-se que cada um dos termos “faixas de domínio”, “rodovias” e “ferrovias” são apresentados uma única vez e apenas no citado inciso III, do Art. 4º, denotando uma clara extrapolação de entendimento no senado de atribuir a responsabilidade ao ente que possui jurisdição sobre a via. A continuidade deste incorreto raciocínio permite o seguinte questionamento: A qual ente caberia à fiscalização das faixas não edificáveis ao longo das águas correntes e dormentes?
>
> (...)
>
> 5.13. Em áreas urbanas densamente povoadas, como nas metrópoles urbanas que são cortadas por rodovias federais, como a Via Dutra (BR-116), por exemplo, fica praticamente inviável que os órgãos responsáveis pela fiscalização das faixas de domínio sejam onerados pela fiscalização das construções irregulares nas faixas não edificáveis, que não fazem parte do ativo imobiliário federal.
>
> 5.14. Na prática, os municípios recorrentemente aprovam planos diretores, regulamentam o uso e ocupação do solo urbano e emitem alvarás de construção sem levar em consideração a reserva da faixa não-edificável a ser aplicada em função das rodovias e ferrovias inseridas nos limites municipais.
>
> (...)
>
> 5.21. De um lado, temos o entendimento, não pacificado, a respeito da necessidade de definição do responsável pela fiscalização da faixa não edificável. De outro, ao tratarmos casos concretos de desapropriação verificamos significativas divergências sobre o que é ou não passível de indenização na faixa não-edificável. Tais divergências recorrentemente levam a uma orientação de que a análise deve ser realizada “caso a caso”.
>
> 5.22. Ora, considerando que empreendimentos de infraestrutura com características lineares, como é o caso dos rodoviários e ferroviários, comumente exigem centenas e até milhares de desapropriações, a opção por tratar “caso a caso” representa uma grande perda de escala na execução desses procedimentos, ocasionando atrasos e retrabalho significativos.
>
> 5.23. Ademais, multiplicidade de entendimentos e procedimentos para lidar com tais situações fragiliza o posicionamento dos órgãos executores perante o judiciário e os órgãos de controle.

5. Arremata sugerindo:

> [O] envio dos autos à Consultoria Jurídica vinculada ao Ministério da Infraestrutura, com vistas à elaboração de um entendimento uniforme voltado à pasta e suas vinculadas, contemplando o conteúdo mínimo disposto no item 5.25 da presente nota, quais sejam:
> I - Exclusiva competência e responsabilidade municipal para fiscalizar e manter íntegra a faixa não edificável ao longo da faixa de domínio de rodovias e ferrovias, bem como para legislar sobre eventual ampliação da faixa não edificável e para definir as áreas destinadas a fins urbanos;
> II - Uniformização de procedimentos relacionados à faixa não-edificável a serem observados nos processos de desapropriação e eventuais indenizações;
> III - Entendimentos quanto à responsabilidade do ente com jurisdição sobre a rodovia e/ou ferrovia em construir a cerca de segurança ou barreira física de divisa pelo confrontante da faixa de domínio;
> IV - Definição de regras de transição de ações administrativas e demolitórias em curso ingressadas pelo Ministério da Infraestrutura, vinculadas e concessionárias, no caso de reconhecimento da atribuição municipal de fiscalização das áreas não edificáveis dada pelo inciso III, do Art. 4º, da Lei 6.766/79.

6. Em suma, pretende-se que esta Consultoria Jurídica elabore manifestação jurídica analisando o âmbito de competência da União e dos Municípios no que tange à fiscalização de faixas de

domínio e faixas não edificáveis, bem assim em relação aos desdobramentos jurídicos decorrentes.

7. É o relatório, passamos a opinar.

II - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

8. Primeiramente, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, à luz do art. 131 da Constituição Federal de 1988, e da legislação de regência, incumbe, a este órgão da Advocacia-Geral da União, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da entidade autárquica, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

II.1 - Aspectos normativos gerais

9. Sob o ponto de vista constitucional, o arquétipo delineado foi instituir, via de regra, a competência dos Municípios para disciplinar as questões de interesse local, dentre as quais inegavelmente se insere os temas afetos ao uso e ocupação do solo urbano. Assim, o ponto de partida para analisar questões circundantes à faixa não edificável é o art. 30 c/c art. 182 da Constituição Federal:

> **Art. 30**. Compete aos Municípios:
>
> I - **legislar sobre assuntos de interesse local**;
> II - **suplementar a legislação federal e a estadual no que couber** ;
> III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
> IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
> V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
> VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
> VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
> VIII - **promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano**;
> IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.
>
> **Art. 182**. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016)
>
> § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.
>
> § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.
>
> § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.
>
> § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:
>
> I - parcelamento ou edificação compulsórios;
> II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
> III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

10. Na esteira do que preconiza o art. 182, § 1º, da CF, tem-se que o plano diretor é o principal instrumento de política urbana no âmbito municipal, devendo exteriorizar planejamento abrangente e

eficaz. O referido instrumento deve conduzir ordenadamente o crescimento das cidades, disciplinando as atividades urbanas e, ao mesmo tempo, garantir o bem estar social da comunidade.

11. A título de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição, foi promulgada a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, amplamente conhecida como Estatuto da Cidade, o qual estabelece diretrizes gerais da política urbana, em obediência à competência dada à União para estabelecer diretrizes para o desenvolvimento urbano, na conformidade do art. 21, XX, da CF. A principal característica do Plano Diretor é sua tendência à completude, tal qual exige o art. 40, § 2º da Lei nº 10.257/2001: "*Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. (...) § 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo*".

12. Nesse contexto, cumpre dizer que o Estatuto da Cidade compele a política urbana a considerar a existência de faixa de domínio que acompanhe o traçado de rodovias e ferrovias, diversos são os dispositivos que dão supedâneo a esta afirmação:

> **Art. 2º** A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
> (...)
> III – **cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social**;
> IV – **planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente**;
> (...)
> VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:
> a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
> b) **a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes** ;
> c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
> d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar comopólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
> e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
> f) a deterioração das áreas urbanizadas;
> g) a poluição e a degradação ambiental;
> h) **a exposição da população a riscos de desastres** . (Incluído dada pela Lei nº 12.608, de 2012)
>
> **Art. 4º** Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:
>
> (...)
>
> V – institutos jurídicos e políticos:
>
> a) **desapropriação**;
> b) servidão administrativa;
> c) **limitações administrativas**;
>
> **Art. 42-B**. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)
> I - demarcação do novo perímetro urbano; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)
> II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)
> (...)

13. Por fim, temos a regência da Lei nº 6.766/1979, que trata do parcelamento do solo urbano e que a despeito de ter iniciado sua vigência anteriormente à promulgação da Constituição de 1988, com esta guarda plena compatibilidade, pelo que trata-se de diploma legal recepcionado pela Carta da República. O art. 2º, §§ 1º e 2º c/c art. 4º, III, da sobredita lei denotam que a fiscalização sobre a faixa não-edificável é incumbência predominante do Poder Público Municipal:

> **Art. 2º**. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.
>
> § 1º Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.
>
> § 2º Considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a

edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:
(...)
III - **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**; (Redação dada pela Lei nº 10.932, de 2004)

II.2 - Faixa de domínio e área não edificável: distinções

14. É preciso esclarecer que o conceito de faixa não-edificável é o trazido pelo dispositivo acima transcrito e não se confunde com a faixa de domínio, muito embora esta última seja o balizamento para a configuração da limitação administrativa municipal, em momento algum se estabelece qualquer competência para a União quanto à faixa não-edificável. A dinâmica normativa aponta para a existência de uma faixa territorial protetiva, formada pelas zonas contíguas da faixa de domínio e faixa não-edificável, cada qual sob a responsabilidade fiscalizatória do competente Ente Federal, *in casu*, União e Município, respectivamente.

15. Contribui sobremaneira para a confusão entre os institutos o que dispõe o art. 1º, § 2º, do Decreto nº 7.929, de 18 de fevereiro de 2013, o qual, registre-se, apresenta conceito de faixa de domínio específico para os fins do próprio Decreto, que assim estabelece:

Art. 1º A reserva técnica necessária à expansão e ao aumento da capacidade de prestação do serviço público de transporte ferroviário, prevista no inciso IV do **caput** do art. 8º da Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007, consiste no conjunto de imóveis não operacionais oriundos da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA essenciais e indispensáveis para:

(...)

§ 2º Para efeito deste Decreto, entende-se por faixa de domínio a porção de terreno com largura mínima de quinze metros de cada lado do eixo da via férrea, sem prejuízo das dimensões estipuladas nas normas e regulamentos técnicos vigentes, ou definidas no projeto de desapropriação ou de implantação da respectiva ferrovia.

16. **Embora, neste caso, a dimensão de largura mínima coincida com o que dispõe o art. 4º, inciso III, da Lei nº 6.766/1979, é de se observar que a faixa de domínio é caracterizada a partir do eixo da via férrea, já a faixa não-edificável é delineada a partir dos limites da faixa de domínio, não havendo razão para a perpetuação do equívoco narrado nos autos do presente processo administrativo.**

17. Nesse ponto, cumpre registar a conceituação de ambos os institutos, dada por corpos técnicos federais de alta especialização, cujo destaque se deu na Nota Técnica nº 7/2019/SGAD/SE (SEI nº 1529951) e aqui repisamos:

4.1. De início, cabe salientar a diferença nevrálgica entre a faixa de domínio e a faixa não edificável, sendo que para a faixa de domínio, verificam-se alguns conceitos definidos em publicações do DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e da VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A, dispostas a seguir.

"**Faixa de domínio**: a base física sobre a qual assenta uma via, constituída pela(s) pista(s) de rolamento, linha(s) ferroviária(s), canteiros, obras-de-arte, acostamentos, sinalização e **faixa lateral de segurança**, até o alinhamento das cercas que separam a estrada dos imóveis marginais ou da faixa do recuo. "(Destaque nosso) (DNIT. Diretrizes básicas para desapropriação. Rio de Janeiro: IPR, 2011)

"**Faixa de domínio**: terreno de pequena largura em relação ao comprimento, em que se localizam as vias férreas e demais instalações da ferrovia, **inclusive os acréscimos necessários à sua expansão**. Nota: a largura e locação da Faixa de Domínio para desapropriação serão delimitadas pelo projeto do empreendimento. Qualquer alteração da Faixa de Domínio só poderá ser realizada pela área técnica, Superintendência de Projeto – SUPRO. "(Destaque nosso) (VALEC. Norma de Desapropriação – Faixa de domínio: procedimentos para desapropriação. Aprovada a partir de 06/04/2016)

4.2. Quanto ao conceito de área não edificável, pode-se verificar o constante no Manual de Procedimentos para a Permissão Especial de Uso das Faixas de Domínio de Rodovias Federais e Outros Bens Públicos sob Jurisdição do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT:

"**Área non-aedificandi: Área em que não é permitido erguer edificações, conforme Lei nº. 6.766, de 19/12/79**." (Destaque nosso) (Definição do Manual de Procedimentos

> para a Permissão Especial de Uso das Faixas de Domínio de Rodovias Federais e Outros Bens Públicos sob Jurisdição do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT. – Brasília, 2008.) (grifos originais)

18. A par da referida confusão conceitual entre faixa de domínio e faixa não-edificável, e como decorrência lógico-jurídica dessa desinteligência, temos a *questio juris* da desapropriação por utilidade pública. O diploma legislativo não deixa dúvida quanto à possibilidade de expropriação em situações específicas, mas seus dispositivos devem ser interpretados de forma escorreita e coerente. Vejamos alguns dos aspectos disciplinados no Decreto- Lei nº 3.365/1941:

> **Art. 2º** Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.
> (...)
>
> **Art. 3º Os concessionários de serviços públicos e os estabelecimentos de caráter público ou que exerçam funções delegadas de poder público poderão promover desapropriações mediante autorização expressa, constante de lei ou contrato**.
>
> **Art. 4º A desapropriação poderá abranger a área contígua necessária ao desenvolvimento da obra a que se destina, e as zonas que se valorizarem extraordinariamente, em consequência da realização do serviço. Em qualquer caso, a declaração de utilidade pública deverá compreendê-las, mencionando-se quais as indispensáveis à continuação da obra e as que se destinam à revenda**.
> (...)
>
> **Art. 5º** Consideram-se casos de utilidade pública:
> *a)* a segurança nacional;
> *b)* a defesa do Estado;
> *c)* o socorro público em caso de calamidade;
> *d*) a salubridade pública;
> *e)* a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;
> *f)* o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;
> *g)* a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;
> *h)* a exploração ou a conservação dos serviços públicos;
> *i*) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais; (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)
> (...)

19. O art. 3º supra representa entendimento há muito consolidado no seio da Administração Pública e que inclusive foi repisado no art. 29, VIII c/c art. 31, VI, da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. O regramento decorrente da normatividade dos artigos 3º e 4º do Decreto- Lei nº 3.365/1941 perpassa a lógica de que somente é possível a delegação pelo poder público daqueles poderes que fazem parte do respectivo plexo de competências. **Assim, os concessionários de serviços públicos federais apenas podem ser delegatários de atividades fiscalizatórias relacionadas com a manutenção, recuperação, ampliação e exploração das rodovias e ferrovias federais, em outros termos, a concessão de rodovia ou ferrovia restringe a responsabilidade legal/contratual aos limites da faixa de domínio, não abrangendo questões afetas à faixa não edificável, que é de competência municipal**.

20. Por se mostrar pertinente, impende registrar que não se confundem a desapropriação e a limitação administrativa consubstanciada na fixação de área não edificável, vez que o ato expropriatório da terra nua ocorre, salvo situações excepcionais, somente na faixa de domínio, alterando a propriedade do imóvel e guardando vínculo indissociável com o serviço público federal de transporte. Assim, a mera vedação para edificar em determinada área (limitação administrativa) não se confunde com a alteração de propriedade promovida pela desapropriação. Vejamos o magistério de José dos Santos Carvalho Filho a respeito:

> Limitações administrativas são determinações de caráter geral, através das quais o Poder Público impõe a proprietários indeterminados obrigações positivas, negativas ou permissivas, para o fim de condicionar as propriedades ao atendimento da função social.
>
> E exemplo de obrigação positiva aos proprietários a que impõe a limpeza de terrenos ou a que impõe o parcelamento ou a edificação compulsória. Podem ser impostas também obrigações negativas: é o caso da proibição de construir além de determinado número de pavimentos, limitação conhecida como gabarito de prédios. Limita--se ainda a propriedade por meio de obrigações permissivas, ou seja, aquela sem que o proprietário tem que tolerar a ação administrativa. Exemplos: permissão de vistoria sem elevadores de edifícios e

ingresso de agentes para fins de vigilância sanitária.

No caso das limitações administrativas, o Poder Público não pretende levar acabo qualquer obra ou serviço público. Pretende, ao contrário, condicionar as propriedades à verdadeira função social que delas é exigida, ainda que em detrimento dos interesses individuais dos proprietários. Decorrem elas do *ius imperii* do Estado, que,como bem observa HELY LOPES MEIRELLES, tem o domínio eminente e potencial sobre todos os bens de seu território, de forma que, mesmo sem extinguir o direito do particular, tem o poder de adequá-lo coercitivamente aos interesses da coletividade.[1]

21. Ainda nessa toada, mister registrar que o instituto da limitação administrativa configura imposição de ordem geral com a finalidade de consecução do interesse público. Admitindo-se que o Estado, muito embora detenha muitas responsabilidades, não é garantidor universal de todo e qualquer percalço na esfera jurídica dos cidadãos, não existe o dever de indenizar pela só existência de uma limitação administrativa, como é o estabelecimento de área não edificável na forma do art. 4º, inciso III, do Estatuto da Cidade. Observemos interessante cotejo formulado por Carvalho Filho, com fulcro nas lições de Hely Lopes Meirelles, em situação muito assemelhada a esta que aqui nos debruçamos:

Costuma-se confundir dois institutos que têm diferentes efeitos quanto à indenizabilidade: o alinhamento e o recuo obrigatório de construção. O alinhamento é a linha limítrofe entre a propriedade privada e o domínio público urbano, sobretudo no que diz respeito, usualmente, aos bens de uso comum do povo, como ruas, estradas, avenidas. Se o Poder Público altera o alinhamento, reduzindo a área da propriedade privada, tem o dever de indenizar os proprietários prejudicados pelo novo traçado. O recuo de construção, porém, é limitação administrativa genérica, pela qual o Poder Público não concede licença para novas edificações em certo trecho da propriedade. Aqui a propriedade continua sob o domínio normal do proprietário, de modo que nenhuma indenização lhe será devida pela imposição urbanística. Em suma, o alinhamento rende ensejo à perda da propriedade e, consequentemente, à indenização, ao passo que o recuo impõe exclusivamente uma limitação de uso, não sendo devida qualquer indenização.[2]

22. Nesse mesmo sentido, o que se depreende da Nota Técnica nº 7/2019/ SGAD/SE (SEI nº 1529951), é que a faixa de domínio e área *non edificandi* têm funções distintas. A primeira seria uma área lateral que já comporta em si todas as contingências relativas à segurança da via. A segunda, por sua vez, seriam apenas requisitos urbanísticos, estabelecidos para novos parcelamentos do solo urbano, buscando evitar dano ao meio ambiente artificial, a promoção da ordem urbanística e proteção da paisagem urbana, não se destinando, portanto, à segurança viária.

II-3. Aspectos práticos da questão

23. O caso em exame pode ser dividido em dois grandes grupos: um respeitante à situação na qual tanto a faixa de domínio quanto a faixa não edificável foram instituídas e mantiveram seus limites territoriais inalterados; o segundo envolve alterações nas dimensões da faixa de domínio, com a possível alteração dos limites da faixa não edificável.

24. Diante do que até aqui nos manifestamos, tem-se que a situação retratada pelo primeiro grupo não apresenta maiores complexidades do ponto de vista jurídico, pois uma vez que ambas as áreas são delimitadas, cada ente político deve exercer sua respectiva responsabilidade pela fiscalização, punição ou mesmo pelos consectários derivados de eventual processo de desapropriação ou de indenização de benfeitorias, conforme o caso.

25. Na perspectiva do segundo grupo, é imprescindível rememorar a norma decorrente da exegese conjunta dos artigos 2º, § 1º c/c art. 4º, III, da Lei nº 6.766/1979:

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

§ 1º Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

(...)

III - **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**; (Redação dada pela Lei nº 10.932, de 2004)

26. Os dispositivos acima demonstram claramente que a obrigatoriedade de reserva de faixa não edificável, correspondente ao mínimo de quinze metros de cada lado das rodovias e ferrovias federais, somente ocorre em relação aos loteamentos, ou seja, **empreendimentos novos**, cuja existência prévia de faixa de domínio deva ser respeitada. Em outros termos, a legislação não induz a

redefinição automática da faixa não edificável em caso de instituição ou ampliação de faixa de domínio, devendo ser considerada a situação fático-jurídica do momento da instituição para fins de averiguação da legalidade dos limites fixados. Demais disso, **a competência para a proposição de novos limites à faixa não edificável é do Município.**

27. Como consectário desta lógica, conclui-se que o alargamento das faixas de domínio não tem o condão de, por si só, tornar irregular uma construção já edificada que respeitou a largura original da faixa de domínio, uma vez que a faixa *non aedificandi*, como já restou dito, é um requisito urbanístico para a implantação de loteamentos, tendo efeitos para o futuro.

28. Tem-se ainda que, ao realizar eventual desapropriação visando ampliar a largura da faixa de domínio, a entidade deverá pagar indenização, a quem de direito, pela área atingida. Quando a área acrescentada à faixa de domínio incluir imóvel que já estava sujeito a limitação administrativa, serão excluídas da indenização respectiva as construções se se constatar que houve efetivo desrespeito à limitação de edificar, ou seja, acaso exista um loteamento empreendido ao arrepio do requisito urbanístico estabelecido pelo mencionado art. 4º, inciso III, da Lei nº 6.766/1979.

29. O art. 42-B, I e II, do Estatuto da Cidade também encerra a ideia acima exposta:

> **Art. 42-B**. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)
> I - demarcação do novo perímetro urbano; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)
> II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)
> (...)

30. É de se ratificar, pois, o entendimento constante na Nota Técnica nº 7/2019/SGAD/SE (SEI nº 1529951) de que

> A alteração da largura da faixa de domínio não pressupõe, necessariamente, o deslocamento tácito da faixa não edificável, ou seja, a restrição de construir não pode ser vinculada à desapropriação para fins de utilidade pública. Desta forma, fica claro que não havendo alteração [automática] nos limites das áreas não edificáveis, não se vislumbra o estabelecimento de situações de irregularidade para edificações outrora regulares.

31. Nessa perspectiva, quando da instituição ou ampliação de faixa de domínio, não há que, em regra, se falar em responsabilidade da União pela fiscalização, ou mesmo eventual desapropriação, fora dos limites territoriais instituídos ou ampliados, alcançados que são pela competência federal. É dizer: **não há previsão legal para atuação da União na faixa não edificável.**

II.4 - Dos demais questionamentos formulados

32. Há ainda nos autos questionamento acerca da responsabilidade do "*ente com jurisdição sobre a rodovia e/ou ferrovia em construir a cerca de segurança ou barreira física de divisa pelo confrontante da faixa de domínio*". A despeito da natureza jurídica e da importante finalidade dos institutos cotejados, imperioso ter em mente que não existe previsão legal no sentido de exigir, especificamente, a fixação de cercas de segurança ao longo das rodovias ou ferrovias.

33. É certo que, quanto às ferrovias, o art. 12 do Decreto nº 1.832, de 4 de março de 1996, determina que "a Administração Ferroviária deverá implantar dispositivos de proteção e segurança ao longo de suas faixas de domínio". Contudo, a tipologia dos mecanismos de proteção e segurança deve ser definida por meio de critérios estritamente técnicos, estabelecidos pelo Poder Público ao analisar a implantação, a expansão ou a operação de ferrovias. Esse mesmo raciocínio, registre-se, vale para as rodovias.

34. Por fim, a infinidade de situações possíveis nos processos administrativos e judiciais não permite que se estabeleça *ex ante* regras e procedimentos para feitos em curso, relativos à fiscalização de áreas não edificáveis, restando ao servidor público condutor do ato administrativo tomar as medidas cabíveis e necessárias, de acordo com a fase processual e em observância ao disposto na presente manifestação e aos institutos jurídicos pertinentes, como a existência de coisa julgada, por exemplo.

35. Demais disso, escaparia aos limites de competência desta Consultoria Jurídica imiscuir-se no conteúdo de todos os processos judiciais, atentando para o fato dos mesmos serem vinculados funcional e hierarquicamente à Procuradoria-Geral da União ou às Procuradorias Federais junto à ANTT e DNIT.

III - CONCLUSÃO

36. Ao ensejo, rememora-se que a Consultoria Jurídica foi instada a se manifestar acerca de problemática jurídica que carece de tratamento uniforme no seio da Administração Pública Federal, motivação esta que guarda pertinência com a legislação de regência e consubstancia-se nos artigos 11 e 42 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, *in verbis*:

> **Art. 11** - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:
>
> I - assessorar as autoridades indicadas no caput deste artigo;
> II - exercer a coordenação dos órgãos jurídicos dos respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas;
> III - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União;
> IV - elaborar estudos e preparar informações, por solicitação de autoridade indicada no caput deste artigo;
> V - assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica;
> VI - examinar, prévia e conclusivamente, no âmbito do Ministério, Secretaria e Estado-Maior das Forças Armadas:
> a) os textos de edital de licitação, como os dos respectivos contratos ou instrumentos congêneres, a serem publicados e celebrados;
> b) os atos pelos quais se vá reconhecer a inexigibilidade, ou decidir a dispensa, de licitação.
>
> **Art. 42**. **Os pareceres das Consultorias Jurídicas, aprovados pelo Ministro de Estado, pelo Secretário-Geral e pelos titulares das demais Secretarias da Presidência da República ou pelo Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, obrigam, também, os respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas**.

37. Assim, por tudo quanto exposto, conclui-se, em resposta à consulta formulada, que:

a) a responsabilidade pela fiscalização do respeito à faixa não edificável é incumbência do Município, bem como a competência para legislar sobre sua ampliação para além do que determina o art. 4º, III, da Lei nº 6.766/1979, sendo de bom alvitre registrar que a faixa não edificável sempre respeitará os limites da faixa de domínio*;*

b) o eventual procedimento de fiscalização ou desapropriação é incumbência da Administração federal ou de concessionário de serviço público somente dentro dos limites da faixa de domínio de rodovia ou ferrovia federais, não abrangendo a faixa não edificável estipulada no art. 4, III, da Lei nº 6.766/1979, respeitados os atos jurídicos perfeitos constituídos sob outra ótica, nos termos do que preconiza inclusive o art. 2º, XIII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999[3];

c) ao realizar eventual desapropriação visando ampliar a largura da faixa de domínio, a entidade deverá pagar indenização, a quem de direito, pela área atingida. Quando a área acrescentada à faixa de domínio incluir imóvel que já estava sujeito a limitação administrativa, serão excluídas da indenização respectiva as construções se se constatar que houve efetivo desrespeito à limitação de edificar, ou seja, acaso exista um loteamento empreendido ao arrepio do requisito urbanístico estabelecido pelo mencionado art. 4º, inciso III, da Lei nº 6.766/1979. Também nesse caso devem ser respeitados os atos jurídicos perfeitos constituídos sob outra ótica, nos termos do art. 2º, XIII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999;

d) não existe previsão legal no sentido de exigir, especificamente, a fixação de cercas de segurança ao longo das rodovias ou ferrovias, devendo a questão da tipologia dos mecanismos de proteção e segurança da via ser definida por meio de critérios estritamente técnicos, estabelecidos pelo Poder Público; e

e) resta prejudicada a questão da definição de regras de transição de ações administrativas e demolitórias em curso ingressadas pelo Ministério da Infraestrutura, vinculadas e concessionárias, no caso de reconhecimento da atribuição municipal de fiscalização das áreas não edificáveis dada pelo inciso III, do Art. 4º, da Lei 6.766/79.

38. São essas as considerações julgadas pertinentes, as quais caso sejam aprovadas, devem ser submetidas ao crivo do Ministro de Estado da Infraestrutura e uma vez chanceladas pela autoridade máxima passam a obrigar os órgãos autônomos e as entidades vinculadas, na esteira do que preconiza o art. 42 da Lei Complementar nº 73/93.

Brasília, 29 de agosto de 2019.

STANLEY SILVA RIBEIRO
ADVOGADO DA UNIÃO

PAULO ROBERTO AZEVEDO MAYER RAMALHO
PROCURADOR FEDERAL
COORDENADOR-GERAL JURÍDICO DE TRANSPORTES TERRESTRES

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em http://sapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50000020449201981 e da chave de acesso 3ede3e45

Notas

1. ^ ***CARVALHO FILHO**, **José** dos **Santos**. Manual de Direito Administrativo. 20 ed. São Paulo, Lumen Juris. 2008 p. 737*
2. ^ ***CARVALHO FILHO, op. cit.** p. 740*
3. ^ *Art. 2o [...] Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: [...] XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.*

Documento assinado eletronicamente por PAULO ROBERTO AZEVEDO MAYER RAMALHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 267406989 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO ROBERTO AZEVEDO MAYER RAMALHO. Data e Hora: 01-10-2019 18:05. Número de Série: 176085. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO R, 5º ANDAR - CEP 70.044-902 - BRASÍLIA (DF) TEL.: (61) 2029-7141/7146 - CONJUR.MT@INFRAESTRUTURA.GOV.BR

DESPACHO n. 02087/2019/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU

NUP: 50000.020449/2019-81
INTERESSADOS: DNIT DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES
ASSUNTOS: Faixa não edificável. Competência. Uniformização de entendimento. Proposta de aprovação pelo Ministro de Estado.

1. Aprovo o Parecer n. 405/2019/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, com o destaque de que, como se trata, na consulta em tela, de problemática jurídica que carece de tratamento uniforme no seio da Administração Pública Federal, propõe-se a sua submissão ao crivo do Ministro de Estado da Infraestrutura, para, uma vez chancelado, ser de observância necessária pelos órgãos autônomos e entidades vinculadas, na esteira do que preconiza o art. 42 da Lei Complementar n. 73, de 1993.
2. Considerando o ora exposto, restituam-se os autos à Secretaria Executiva, para ciência e adoção das providências cabíveis.

Brasília, 01 de novembro de 2019.

NATÁLIA RESENDE ANDRADE ÁVILA
PROCURADORA FEDERAL
CONSULTORA JURÍDICA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em http://sapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50000020449201981 e da chave de acesso 3ede3e45

Documento assinado eletronicamente por NATALIA RESENDE ANDRADE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 338556864 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): NATALIA RESENDE ANDRADE. Data e Hora: 03-11-2019 10:45. Número de Série: 13437291. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

k) Assinar Contratos, Termos Aditivos e Atas de Registro de Preços originados de Processos Licitatórios da UNIFEI;

l) Nomear comissão para instruir processo administrativo para apurar descumprimento de empresas relativas às determinações licitatórias e de contratos;

m) Efetuar inscrição dos Restos a Pagar Não Processados a Liquidar e/ou Liquidação no exercício;

n) Assinar autorizações de compra de emissão de notas de lançamento e de empenho;

o) indicar as RN - Relações de Nota de empenho a serem inscritas em restos a pagar não processados, através do SIAFI;

Art. 2º - A presente delegação é extensiva aos substitutos legais.

Art. 3º - Todas as práticas delegadas deverão ser exercidas em estrita consonância com a legislação federal, normas e instruções dos órgãos competentes e normativos internos da Universidade Federal de Itajubá.

Art. 4º - A presente delegação implica submeter-se às competências dos Órgãos de Controle Interno e Externo da Administração Pública.

Art. 5º - A autoridade delegada responde perante o Tribunal de Contas da União e aos Órgãos de Controle e Fiscalização, pelas práticas de atos de gestão orçamentária, financeira, patrimonial e de pessoal, em desacordo com os preceitos das leis e normativos internos de órgãos superiores ou a qual esteja vinculado, aplicáveis à matéria.

Art. 6º - As competências ora estabelecidas, a qualquer tempo, poderão ser acrescidas ou suprimidas, conforme o interesse, conveniência e atendimento às prerrogativas legais da Administração Pública.

Art. 7º - A delegação de competência não envolve a perda, pelo delegante, dos correspondentes poderes, sendo-lhe facultado, quando entender conveniente, exercê-los mediante avocação do caso, sem prejuízo da validade da delegação.

Art. 8º - Ficam revogadas as Portaria da Reitoria nº 1.406, de 23 de julho de 2013, nº 2.093, de 30 de dezembro de 2019, e nº 1.970, de 22 de dezembro de 2020.

Art. 9º - Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação no Diário Oficial da União.

EDSON DA COSTA BORTONI

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO AMAZONAS

PORTARIA Nº 413, DE 16 DE MARÇO DE 2021

O VICE-REITOR DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS, no exercício do cargo de Reitor, no uso das competências conferidas pelo Inciso I, do Artigo 21, do Estatuto da Universidade Federal do Amazonas, resolve:

Art.1º - RETIFICAR os termos da Portaria GR nº. 1.314, de 27/08/2020, publicada no DOU em 28/08/2020, página 327, Seção 1, destinado à homologação de áreas do resultado do processo seletivo objeto do Edital de Seleção nº 081, de 25/11/2019, publicado no D.O.U. em 26/11/2019, retificado no DOU em 28/11/2019, 29/11/2019 e 02/12/2019, 30/12/2019 e 20/01/2020, conforme segue:

Onde se lê:

Unidade	Área	Classe/ Padrão/ Carga Horária	Lista*	Candidato	Classificação
FD	Prática Jurídica Real	Auxiliar com especialização, Nível 1	AC	ADRIANA MOUTINHO MAGALHÃES IANNUZZI	1

Leia-se corretamente:

Unidade	Área	Classe/ Padrão/ Carga Horária	Lista*	Candidato	Classificação
FD	Prática Jurídica Real	Auxiliar com especialização, Nível 1	AC	ADRIANA MOUTINHO MAGALHÃES IANNUZZI	1°
				CAMILLO RABELO MARAFON	2°
				JOAO MEDEIROS DA SILVA	3°

Art.2º - Os demais itens permanecem inalterados.

JACOB MOYSÉS COHEN

Ministério da Infraestrutura

GABINETE DO MINISTRO

DESPACHO Nº 13/2021/GM/MINFRA

PROCESSO Nº: 50000.020449/2019-81

INTERESSADOS: Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT; e Valec, Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

ASSUNTO: Uniformização de tese sobre fiscalização e desapropriações dentro dos limites da faixa de domínio e da faixa não edificável de que trata o inciso III do art. 4º da Lei nº 6.766, de 1979.

Documento vinculado: Parecer nº 405/2019/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU.

1. Submete-se à deliberação do MINISTRO DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA o Parecer nº 405/2019/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU versando sobre uniformização de tese sobre o âmbito de competência da União e dos Municípios no que tange à fiscalização de faixas de domínio e faixas não edificáveis, bem assim em relação aos desdobramentos jurídicos decorrentes como expostos pela Nota Técnica nº 7/2019/SGAD/SE (SEI nº 1529951), de 23 de abril de 2019, integrantes do Processo nº 50000.020449/2019-81.

2. A Nota Técnica nº 7/2019/SGAD/SE (SEI nº 1529951) manifesta posicionamento pelo qual é necessária a uniformização de entendimentos no âmbito da Administração Pública Federal, no sentido de que "todos os requisitos urbanísticos para loteamentos estabelecidos pela Lei 6.766/1979, referem-se exclusivamente ao próprio município, e não ao ente que possui a jurisdição sobre a rodovia ou ferrovia, que por questões técnicas viárias ou por segurança de usuários ou confrontantes pode recorrer ao instituto da desapropriação".

3. O presente Despacho Decisório tem a finalidade de conferir efeito vinculante ao Parecer nº 405/2019/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, nos termos do art. 42 da Lei Complementar nº 73, de 1993.

Decisão:

Em face do que consta nos autos do Processo em epígrafe, notadamente, a Nota Técnica nº 7/2019/SGAD/SE emitida pela Subsecretaria de Gestão Ambiental e Desapropriações, os Despachos de aprovação nº 39/2019/SGAD/SE, nº 623/2019/ASSESSORIA-SE/SE, e nº 7300/2019/SE, emitidos pela Secretaria Executiva e o Ofício nº 278/2020/GAB-SNTT/SNTT emitido pela Secretaria Nacional de Transportes Terrestres, APROVO o entendimento adotado no Parecer nº 405/2019/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, no sentido de que:

a) a responsabilidade pela fiscalização do respeito à faixa não edificável é incumbência do município, bem como a competência para legislar sobre sua ampliação para além do que determina o art. 4º, III, da Lei nº 6.766/1979, sendo de bom alvitre registrar que a faixa não edificável sempre respeitará os limites da faixa de domínio;

b) o eventual procedimento de fiscalização ou desapropriação é incumbência da Administração federal ou de concessionário de serviço público somente dentro dos limites da faixa de domínio de rodovia ou ferrovia federais, não abrangendo a faixa não edificável estipulada no art. 4º, III, da Lei nº 6.766/1979, respeitados os atos jurídicos perfeitos constituídos sob outra ótica, nos termos do que preconiza inclusive o art. 2º, XIII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999;

c) ao realizar eventual desapropriação visando ampliar a largura da faixa de domínio, a entidade deverá pagar indenização, a quem de direito, pela área atingida. Quando a área acrescentada à faixa de domínio incluir imóvel que já estava sujeito a limitação administrativa, serão excluídas da indenização respectiva as construções se constatar que houve efetivo desrespeito à limitação de edificar, ou seja, acaso exista um loteamento empreendido ao arrepio do requisito urbanístico estabelecido pelo mencionado art. 4º, inciso III, da Lei nº 6.766/1979. Também nesse caso devem ser respeitados os atos jurídicos perfeitos constituídos sob outra ótica, nos termos do art. 2º, XIII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999; e

d) não existe previsão legal no sentido de exigir, especificamente, a fixação de cercas de segurança ao longo das rodovias ou ferrovias, devendo a questão da tipologia dos mecanismos de proteção e segurança da via ser definida por meio de critérios estritamente técnicos, estabelecidos pelo Poder Público.

Publique-se este ato decisório juntamente com o Parecer nº 405/2019/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU; e o Despacho de Aprovação nº 02087/2019/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU.

Remetam-se cópias do parecer jurídico e do despacho de aprovação e deste despacho decisório à Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT; ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT; e à Valec, Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., para conhecimento e providências decorrentes.

Brasília, 16 de março de 2021.

TARCISIO GOMES DE FREITAS
Ministro de Estado

PARECER Nº 405/2019/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU

NUP: 50000.020449/2019-81

INTERESSADOS: DNIT DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES

ASSUNTOS: NORMATIZAÇÕES

EMENTA: Direito Administrativo. Faixa de Domínio. Faixa não edificável. Distinção. Competência. Desapropriação. Limitação Administrativa. Uniformização de entendimento. Aprovação pelo Ministro de Estado. Vinculação órgãos autônomos e entidades vinculadas.

I - RELATÓRIO

1. Por meio do Despacho nº 2140/2019/SE, de 29 de abril de 2019, a Secretaria Executiva do Ministério da Infraestrutura submete a esta Consultoria Jurídica a questão exposta pela Nota Técnica nº 7/2019/SGAD/SE (SEI nº 1529951), de 23 de abril de 2019, versando sobre a responsabilidade pela fiscalização de irregularidades em faixa não edificável ao longo das faixas de domínio de rodovias e ferrovia, consoante os aspectos normativos que circundam a questão, em especial os dispositivos da Lei nº 6.766, 19 de dezembro de 1979.

2. Primeiramente, o opinativo técnico destaca a existência de grande confusão entre os conceitos de faixa não edificável e faixa de domínio, fato este que tem trazido grande insegurança jurídica na tratativa dos casos diariamente postos à avaliação dos entes federais incumbidos da gestão patrimonial rodoviária e ferroviária. Para além da questão conceitual, a dificuldade apontada apresenta sério impacto em termos de desdobramentos jurídicos, mormente no que tange às competências administrativas e de representação judicial para fazer frente à eventuais irregularidades.

3. A Nota Técnica nº 7/2019/SGAD/SE (SEI nº 1529951) manifesta posicionamento pelo qual é necessária a uniformização de entendimentos no âmbito da Administração Pública Federal, no sentido de que "todos os requisitos urbanísticos para loteamentos estabelecidos pela Lei 6.766/1979, referem-se exclusivamente ao próprio município, e não ao ente que possui a jurisdição sobre a rodovia ou ferrovia, que por questões técnicas viárias ou por segurança de usuários ou confrontantes pode recorrer ao instituto da desapropriação".

4. Nesse sentido, colaciona-se abaixo os seguintes excertos:

4.4. Ao longo do tempo foi sendo consolidado um entendimento equivocado de que o órgão com jurisdição sobre a rodovia ou ferrovia possui responsabilidade de fiscalização e manutenção da regularidade do espaço urbano dessas áreas não edificáveis localizadas ao longo e contíguas às faixas de domínio, estabelecidas pela supracitada lei, no qual se propõe uma reanálise.

(...)

4.7. Acresce-se às dificuldades advindas da Lei nº 6.766/79, os efeitos jurídicos das desapropriações, que se misturam, notadamente visíveis, em novos empreendimentos de infraestrutura que demandem de desapropriação devido à ampliação da faixa de domínio como, por exemplo, a eventual indenização de benfeitorias que se encontram na atual faixa não edificável, ou mesmo, daquelas que passam ser consideradas como irregulares, pois foram imputadas as restrições administrativas de construir, advindas da desapropriação. Não se esgotam os casos, nos quais a resolução individualizada e discricionária, associada às atribuições e competências de cada vinculada, expõe negativamente contra o órgão executivo central, por estabelecer inúmeros pesos para uma mesma medida.

4.8. Adicionalmente, importa salientar que o referenciado inciso III, do Art. 4º, estabelece a possibilidade de ampliação da largura de 15 metros da faixa não edificável, nos casos de legislação específica, por exemplo, de uma lei municipal. Neste cenário, de possibilidades de ampliação da faixa de domínio, associado a grande malha rodoviária e ferroviária federal, que ultrapassa os 100 mil quilômetros, que para critérios de fiscalização deve ser duplicado, e considerando-se que estas infraestruturas atravessam milhares de municípios brasileiros, é fato, que a atribuição das responsabilidades por manter regular este requisito urbanístico variável ao Ministério da Infraestrutura e suas vinculadas, é no mínimo, inconcebível.

(...)

5.8. Não se verifica na referida Lei, qualquer menção à atribuição de responsabilidades de fiscalização pelos órgãos ou detentores que possuem jurisdição sobre as rodovias e ferrovias, quanto à regularidade do atendimento a essa restrição administrativa, o que se segue em achados jurídicos diversos, e às vezes, contraditórios, mas, sem se debruçar sobre a responsabilidade municipal em estabelecer este requisito mínimo quando dos parcelamentos dos solos urbanos e pelo zelo da regularidade da restrição administrativa de construção de, no mínimo, 15 metros ao longo das faixas de domínio de rodovias e ferrovias.

5.9. Atenta-se que cada um dos termos "faixas de domínio", "rodovias" e "ferrovias" são apresentados uma única vez e apenas no citado inciso III, do Art. 4º, denotando uma clara extrapolação de entendimento no senado de atribuir a responsabilidade ao ente que possui jurisdição sobre a via. A continuidade deste incorreto raciocínio permite o seguinte questionamento: A qual ente caberia à fiscalização das faixas não edificáveis ao longo das águas correntes e dormentes?

(...)

5.13. Em áreas urbanas densamente povoadas, como nas metrópoles urbanas que são cortadas por rodovias federais, como a Via Dutra (BR-116), por exemplo, fica praticamente inviável que os órgãos responsáveis pela fiscalização das faixas de domínio sejam onerados pela fiscalização das construções irregulares nas faixas não edificáveis, que não fazem parte do ativo imobiliário federal.

5.14. Na prática, os municípios recorrentemente aprovam planos diretores, regulamentam o uso e ocupação do solo urbano e emitem alvarás de construção sem levar em consideração a reserva da faixa não-edificável a ser aplicada em função das rodovias e ferrovias inseridas nos limites municipais.

(...)

5.21. De um lado, temos o entendimento, não pacificado, a respeito da necessidade de definição do responsável pela fiscalização da faixa não edificável. De outro, ao tratarmos casos concretos de desapropriação verificamos significativas divergências sobre o que é ou não passível de indenização na faixa não-edificável. Tais divergências recorrentemente levam a uma orientação de que a análise deve ser realizada "caso a caso".

5.22. Ora, considerando que empreendimentos de infraestrutura com características lineares, como é o caso dos rodoviários e ferroviários, comumente exigem centenas e até milhares de desapropriações, a opção por tratar "caso a caso" representa uma grande perda de escala na execução desses procedimentos, ocasionando atrasos e retrabalho significativos.

5.23. Ademais, multiplicidade de entendimentos e procedimentos para lidar com tais situações fragiliza o posicionamento dos órgãos executores perante o judiciário e os órgãos de controle.

5. Arremata sugerindo:

[O] envio dos autos à Consultoria Jurídica vinculada ao Ministério da Infraestrutura, com vistas à elaboração de um entendimento uniforme voltado à pasta e suas vinculadas, contemplando o conteúdo mínimo disposto no item 5.25 da presente nota, quais sejam:

I - Exclusiva competência e responsabilidade municipal para fiscalizar e manter íntegra a faixa não edificável ao longo da faixa de domínio de rodovias e ferrovias, bem como para legislar sobre eventual ampliação da faixa não edificável e para definir as áreas destinadas a fins urbanos;

II - Uniformização de procedimentos relacionados à faixa não-edificável a serem observados nos processos de desapropriação e eventuais indenizações;

III - Entendimentos quanto à responsabilidade do ente com jurisdição sobre a rodovia e/ou ferrovia em construir a cerca de segurança ou barreira física de divisa pelo confrontante da faixa de domínio;

IV - Definição de regras de transição de ações administrativas e demolitórias em curso ingressadas pelo Ministério da Infraestrutura, vinculadas e concessionárias, no caso de reconhecimento da atribuição municipal de fiscalização das áreas não edificáveis dada pelo inciso III, do Art. 4º, da Lei 6.766/79.

6. Em suma, pretende-se que esta Consultoria Jurídica elabore manifestação jurídica analisando o âmbito de competência da União e dos Municípios no que tange à fiscalização de faixas de domínio e faixas não edificáveis, bem assim em relação aos desdobramentos jurídicos decorrentes.

7. É o relatório, passamos a opinar.

II - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

8. Primeiramente, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, à luz do art. 131 da Constituição Federal de 1988, e da legislação de regência, incumbe, a este órgão da Advocacia-Geral da União, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da entidade autárquica, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

II.1 - Aspectos normativos gerais

9. Sob o ponto de vista constitucional, o arquétipo delineado foi instituir, via de regra, a competência dos Municípios para disciplinar as questões de interesse local, dentre as quais inegavelmente se insere os temas afetos ao uso e ocupação do solo urbano. Assim, o ponto de partida para analisar questões circundantes à faixa não edificável é o art. 30 c/c art. 182 da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016)

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

10. Na esteira do que preconiza o art. 182, § 1º, da CF, tem-se que o plano diretor é o principal instrumento de política urbana no âmbito municipal, devendo exteriorizar planejamento abrangente e eficaz. O referido instrumento deve conduzir ordenadamente o crescimento das cidades, disciplinando as atividades urbanas e, ao mesmo tempo, garantir o bem estar social da comunidade.

11. A título de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição, foi promulgada a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, amplamente conhecida como Estatuto da Cidade, o qual estabelece diretrizes gerais da política urbana, em obediência à competência dada à União para estabelecer diretrizes para o desenvolvimento urbano, na conformidade do art. 21, XX, da CF. A principal característica do Plano Diretor é sua tendência à completude, tal qual exige o art. 40, § 2º da Lei nº 10.257/2001: "Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. (...) § 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo".

12. Nesse contexto, cumpre dizer que o Estatuto da Cidade compele a política urbana a considerar a existência de faixa de domínio que acompanhe o traçado de rodovias e ferrovias, diversos são os dispositivos que dão supedâneo a esta afirmação:

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

(...)

III - cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

(...)

VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres. (Incluído dada pela Lei nº 12.608, de 2012)

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

(...)

V - institutos jurídicos e políticos:

a) desapropriação;

b) servidão administrativa;

c) limitações administrativas;

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

I - demarcação do novo perímetro urbano; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

(...)

13. Por fim, temos a regência da Lei nº 6.766/1979, que trata do parcelamento do solo urbano e que a despeito de ter iniciado sua vigência anteriormente à promulgação da Constituição de 1988, com esta guarda plena compatibilidade, pelo que trata-se de diploma legal recepcionado pela Carta da República. O art. 2º, §§ 1º e 2º c/c art. 4º, III, da sobredita lei denotam que a fiscalização sobre a faixa não-edificável é incumbência predominante do Poder Público Municipal:

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

§ 1º Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

§ 2º Considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

(...)

III - 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; (Redação dada pela Lei nº 10.932, de 2004)

II.2 - Faixa de domínio e área não edificável: distinções

14. É preciso esclarecer que o conceito de faixa não-edificável é o trazido pelo dispositivo acima transcrito e não se confunde com a faixa de domínio, muito embora esta última seja o balizamento para a configuração da limitação administrativa municipal, em momento algum se estabelece qualquer competência para a União quanto à faixa não-edificável. A dinâmica normativa aponta para a existência de uma faixa territorial protetiva, formada pelas zonas contíguas da faixa de domínio e faixa não-edificável, cada qual sob a responsabilidade fiscalizatória do competente Ente Federal, in casu, União e Município, respectivamente.

15. Contribui sobremaneira para a confusão entre os institutos o que dispõe o art. 1º, § 2º, do Decreto nº 7.929, de 18 de fevereiro de 2013, o qual, registre-se, apresenta conceito de faixa de domínio específico para os fins do próprio Decreto, que assim estabelece:

Art. 1º A reserva técnica necessária à expansão e ao aumento da capacidade de prestação do serviço público de transporte ferroviário, prevista no inciso IV do caput do art. 8º da Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007, consiste no conjunto de imóveis não operacionais oriundos da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA essenciais e indispensáveis para:

(...)

§ 2º Para efeito deste Decreto, entende-se por faixa de domínio a porção de terreno com largura mínima de quinze metros de cada lado do eixo da via férrea, sem prejuízo das dimensões estipuladas nas normas e regulamentos técnicos vigentes, ou definidas no projeto de desapropriação ou de implantação da respectiva ferrovia.

16. Embora, neste caso, a dimensão de largura mínima coincida com o que dispõe o art. 4º, inciso III, da Lei nº 6.766/1979, é de se observar que a faixa de domínio é caracterizada a partir do eixo da via férrea, já a faixa não-edificável é delineada a partir dos limites da faixa de domínio, não havendo razão para a perpetuação do equívoco narrado nos autos do presente processo administrativo.

17. Nesse ponto, cumpre registar a conceituação de ambos os institutos, dada por corpos técnicos federais de alta especialização, cujo destaque se deu na Nota Técnica nº 7/2019/SGAD/SE e aqui repisamos:

4.1. De início, cabe salientar a diferença nevrálgica entre a faixa de domínio e a faixa não edificável, sendo que para a faixa de domínio, verificam-se alguns conceitos definidos em publicações do DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e da VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A, dispostas a seguir.

"Faixa de domínio: a base física sobre a qual assenta uma via, constituída pela(s) pista(s) de rolamento, linha(s) ferroviária(s), canteiros, obras-de-arte, acostamentos, sinalização e faixa lateral de segurança, até o alinhamento das cercas que separam a estrada dos imóveis marginais ou da faixa do recuo. "(Destaque nosso) (DNIT. Diretrizes básicas para desapropriação. Rio de Janeiro: IPR, 2011)

"Faixa de domínio: terreno de pequena largura em relação ao comprimento, em que se localizam as vias férreas e demais instalações da ferrovia, inclusive os acréscimos necessários à sua expansão. Nota: a largura e locação da Faixa de Domínio para desapropriação serão delimitadas pelo projeto do empreendimento. Qualquer alteração da Faixa de Domínio só poderá ser realizada pela área técnica, Superintendência de Projeto - SUPRO. "(Destaque nosso) (VALEC. Norma de Desapropriação - Faixa de domínio: procedimentos para desapropriação. Aprovada a partir de 06/04/2016).

4.2. Quanto ao conceito de área não edificável, pode-se verificar o constante no Manual de Procedimentos para a Permissão Especial de Uso das Faixas de Domínio de Rodovias Federais e Outros Bens Públicos sob Jurisdição do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT:

"Área non-aedificandi: Área em que não é permitido erguer edificações, conforme Lei nº. 6.766, de 19/12/79." (Destaque nosso) (Definição do Manual de Procedimentos para a Permissão Especial de Uso das Faixas de Domínio de Rodovias Federais e Outros Bens Públicos sob Jurisdição do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT - Brasília, 2008.) (grifos originais)

18. A par da referida confusão conceitual entre faixa de domínio e faixa não-edificável, e como decorrência lógico-jurídica dessa desinteligência, temos a questio juris da desapropriação por utilidade pública. O diploma legislativo não deixa dúvida quanto à possibilidade de expropriação em situações específicas, mas seus dispositivos devem ser interpretados de forma escorreita e coerente. Vejamos alguns dos aspectos disciplinados no Decreto-Lei nº 3.365/1941:

Art. 2º Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

(...)

Art. 3º Os concessionários de serviços públicos e os estabelecimentos de caráter público ou que exerçam funções delegadas de poder público poderão promover desapropriações mediante autorização expressa, constante de lei ou contrato.

Art. 4º A desapropriação poderá abranger a área contígua necessária ao desenvolvimento da obra a que se destina, e as zonas que se valorizarem extraordinariamente, em consequência da realização do serviço. Em qualquer caso, a declaração de utilidade pública deverá compreendê-las, mencionando-se quais as indispensáveis à continuação da obra e as que se destinam à revenda.

(...)

Art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública:

a) a segurança nacional;

b) a defesa do Estado;

c) o socorro público em caso de calamidade;

d) a salubridade pública;

e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;

f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;

g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;

h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos;

i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais; (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

(...)

19. O art. 3º supra representa entendimento há muito consolidado no seio da Administração Pública e que inclusive foi repisado no art. 29, VIII c/c art. 31, VI, da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. O regramento decorrente da normatividade dos artigos 3º e 4º do Decreto- Lei nº 3.365/1941 perpassa a lógica de que somente é possível a delegação pelo poder público daqueles poderes que fazem parte do respectivo plexo de competências. Assim, os concessionários de serviços públicos federais apenas podem ser delegatários de atividades fiscalizatórias relacionadas com a manutenção, recuperação, ampliação e exploração das rodovias e ferrovias federais, em outros termos, a concessão de rodovia ou ferrovia restringe a responsabilidade legal/contratual aos limites da faixa de domínio, não abrangendo questões afetas à faixa não edificável, que é de competência municipal.

20. Por se mostrar pertinente, impende registrar que não se confundem a desapropriação e a limitação administrativa consubstanciada na fixação de área não edificável, vez que o ato expropriatório da terra nua ocorre, salvo situações excepcionais, somente na faixa de domínio, alterando a propriedade do imóvel e guardando vínculo indissociável com o serviço público federal de transporte. Assim, a mera vedação para edificar em determinada área (limitação administrativa) não se confunde com a alteração de propriedade promovida pela desapropriação. Vejamos o magistério de José dos Santos Carvalho Filho a respeito:

Limitações administrativas são determinações de caráter geral, através das quais o Poder Público impõe a proprietários indeterminados obrigações positivas, negativas ou permissivas, para o fim de condicionar as propriedades ao atendimento da função social.

E exemplo de obrigação positiva aos proprietários a que impõe a limpeza de terrenos ou a que impõe o parcelamento ou a edificação compulsória. Podem ser impostas também obrigações negativas: é o caso da proibição de construir além de determinado número de pavimentos, limitação conhecida como gabarito de prédios. Limita--se ainda a propriedade por meio de obrigações permissivas, ou seja, aquela sem que o proprietário tem que tolerar a ação administrativa. Exemplos: permissão de vistoria sem elevadores de edifícios e ingresso de agentes para fins de vigilância sanitária.

No caso das limitações administrativas, o Poder Público não pretende levar acabo qualquer obra ou serviço público. Pretende, ao contrário, condicionar as propriedades à verdadeira função social que delas é exigida, ainda que em detrimento dos interesses individuais dos proprietários. Decorrem elas do ius imperii do Estado, que, como bem observa HELY LOPES MEIRELLES, tem o domínio eminente e potencial sobre todos os bens de seu território, de forma que, mesmo sem extinguir o direito do particular, tem o poder de adequá-lo coercitivamente aos interesses da coletividade.[1]

21. Ainda nessa toada, mister registrar que o instituto da limitação administrativa configura imposição de ordem geral com a finalidade de consecução do interesse público. Admitindo-se que o Estado, muito embora detenha muitas responsabilidades, não é garantidor universal de todo e qualquer percalço na esfera jurídica dos cidadãos, não existe o dever de indenizar pela só existência de uma limitação administrativa, como é o estabelecimento de área não edificável na forma do art. 4º, inciso III, do Estatuto da Cidade. Observemos interessante cotejo formulado por Carvalho Filho, com fulcro nas lições de Hely Lopes Meirelles, em situação muito assemelhada a esta que aqui nos debruçamos:

Costuma-se confundir dois institutos que têm diferentes efeitos quanto à indenizabilidade: o alinhamento e o recuo obrigatório de construção. O alinhamento é a linha limítrofe entre a propriedade privada e o domínio público urbano, sobretudo no que diz respeito, usualmente, aos bens de uso comum do povo, como ruas, estradas, avenidas. Se o Poder Público altera o alinhamento, reduzindo a área da propriedade privada, tem o dever de indenizar os proprietários prejudicados pelo novo traçado. O recuo de construção, porém, é limitação administrativa genérica, pela qual o Poder Público não concede licença para novas edificações em certo trecho da propriedade. Aqui a propriedade continua sob o domínio normal do proprietário, de modo que nenhuma indenização lhe será devida pela imposição urbanística. Em suma, o alinhamento rende ensejo à perda da propriedade e, consequentemente, à indenização, ao passo que o recuo impõe exclusivamente uma limitação de uso, não sendo devida qualquer indenização.[2]

22. Nesse mesmo sentido, o que se depreende da Nota Técnica nº 7/2019/SGAD/SE (SEI nº 1529951), é que a faixa de domínio e área non edificandi têm funções distintas. A primeira seria uma área lateral que já comporta em si todas as contingências relativas à segurança da via. A segunda, por sua vez, seriam apenas requisitos urbanísticos, estabelecidos para novos parcelamentos do solo urbano, buscando evitar dano ao meio ambiente artificial, a promoção da ordem urbanística e proteção da paisagem urbana, não se destinando, portanto, à segurança viária.

II-3. Aspectos práticos da questão

23. O caso em exame pode ser dividido em dois grandes grupos: um respeitante à situação na qual tanto a faixa de domínio quanto a faixa não edificável foram instituídas e mantiveram seus limites territoriais inalterados; o segundo envolve alterações nas dimensões da faixa de domínio, com a possível alteração dos limites da faixa não edificável.

24. Diante do que até aqui nos manifestamos, tem-se que a situação retratada pelo primeiro grupo não apresenta maiores complexidades do ponto de vista jurídico, pois uma vez que ambas as áreas são delimitadas, cada ente político deve exercer sua respectiva responsabilidade pela fiscalização, punição ou mesmo pelos consectários derivados de eventual processo de desapropriação ou de indenização de benfeitorias, conforme o caso.

25. Na perspectiva do segundo grupo, é imprescindível rememorar a norma decorrente da exegese conjunta dos artigos 2º, § 1º c/c art. 4º, III, da Lei nº 6.766/1979:

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

§ 1º Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

(...)

III - 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; (Redação dada pela Lei nº 10.932, de 2004)

26. Os dispositivos acima demonstram claramente que a obrigatoriedade de reserva de faixa não edificável, correspondente ao mínimo de quinze metros de cada lado das rodovias e ferrovias federais, somente ocorre em relação aos loteamentos, ou seja, empreendimentos novos, cuja existência prévia de faixa de domínio deva ser respeitada. Em outros termos, a legislação não induz a redefinição automática da faixa não edificável em caso de instituição ou ampliação de faixa de domínio, devendo ser considerada a situação fático-jurídica do momento da instituição para fins de averiguação da legalidade dos limites fixados. Demais disso, a competência para a proposição de novos limites à faixa não edificável é do Município.

27. Como consectário desta lógica, conclui-se que o alargamento das faixas de domínio não tem o condão de, por si só, tornar irregular uma construção já edificada que respeitou a largura original da faixa de domínio, uma vez que a faixa non aedificandi, como já restou dito, é um requisito urbanístico para a implantação de loteamentos, tendo efeitos para o futuro.

28. Tem-se ainda que, ao realizar eventual desapropriação visando ampliar a largura da faixa de domínio, a entidade deverá pagar indenização, a quem de direito, pela área atingida. Quando a área acrescentada à faixa de domínio incluir imóvel que já estava sujeito a limitação administrativa, serão excluídas da indenização respectiva as construções se se constatar que houve efetivo desrespeito à limitação de edificar, ou seja, acaso exista um loteamento empreendido ao arrepio do requisito urbanístico estabelecido pelo mencionado art. 4º, inciso III, da Lei nº 6.766/1979.

29. O art. 42-B, I e II, do Estatuto da Cidade também encerra a ideia acima exposta:

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

I - demarcação do novo perímetro urbano; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

(...)

30. É de se ratificar, pois, o entendimento constante na Nota Técnica nº 7/2019/SGAD/SE (SEI nº 1529951) de que

A alteração da largura da faixa de domínio não pressupõe, necessariamente, o deslocamento tácito da faixa não edificável, ou seja, a restrição de construir não pode ser vinculada à desapropriação para fins de utilidade pública. Desta forma, fica claro que não havendo alteração [automática] nos limites das áreas não edificáveis, não se vislumbra o estabelecimento de situações de irregularidade para edificações outrora regulares.

31. Nessa perspectiva, quando da instituição ou ampliação de faixa de domínio, não há que, em regra, se falar em responsabilidade da União pela fiscalização, ou mesmo eventual desapropriação, fora dos limites territoriais instituídos ou ampliados, alcançados que são pela competência federal. É dizer: não há previsão legal para atuação da União na faixa não edificável.

II.4 - Dos demais questionamentos formulados

32. Há ainda nos autos questionamento acerca da responsabilidade do "ente com jurisdição sobre a rodovia e/ou ferrovia em construir a cerca de segurança ou barreira física de divisa pelo confrontante da faixa de domínio". A despeito da natureza jurídica e da importante finalidade dos institutos cotejados, imperioso ter em mente que não existe previsão legal no sentido de exigir, especificamente, a fixação de cercas de segurança ao longo das rodovias ou ferrovias.

33. É certo que, quanto às ferrovias, o art. 12 do Decreto nº 1.832, de 4 de março de 1996, determina que "a Administração Ferroviária deverá implantar dispositivos de proteção e segurança ao longo de suas faixas de domínio". Contudo, a tipologia dos mecanismos de proteção e segurança deve ser definida por meio de critérios estritamente técnicos, estabelecidos pelo Poder Público ao analisar a implantação, a expansão ou a operação de ferrovias. Esse mesmo raciocínio, registre-se, vale para as rodovias.

34. Por fim, a infinidade de situações possíveis nos processos administrativos e judiciais não permite que se estabeleça ex ante regras e procedimentos para feitos em curso, relativos à fiscalização de áreas não edificáveis, restando ao servidor público condutor do ato administrativo tomar as medidas cabíveis e necessárias, de acordo com a fase processual e em observância ao disposto na presente manifestação e aos institutos jurídicos pertinentes, como a existência de coisa julgada, por exemplo.

35. Demais disso, escaparia aos limites de competência desta Consultoria Jurídica imiscuir-se no conteúdo de todos os processos judiciais, atentando para o fato dos mesmos serem vinculados funcional e hierarquicamente à Procuradoria-Geral da União ou às Procuradorias Federais junto à ANTT e DNIT.

III - CONCLUSÃO

36. Ao ensejo, rememora-se que a Consultoria Jurídica foi instada a se manifestar acerca de problemática jurídica que carece de tratamento uniforme no seio da Administração Pública Federal, motivação esta que guarda pertinência com a legislação de regência e consubstancia-se nos artigos 11 e 42 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, in verbis:

Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:

I - assessorar as autoridades indicadas no caput deste artigo;

II - exercer a coordenação dos órgãos jurídicos dos respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas;

III - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União;

IV - elaborar estudos e preparar informações, por solicitação de autoridade indicada no caput deste artigo;

V - assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica;

VI - examinar, prévia e conclusivamente, no âmbito do Ministério, Secretaria e Estado-Maior das Forças Armadas:

a) os textos de edital de licitação, como os dos respectivos contratos ou instrumentos congêneres, a serem publicados e celebrados;

b) os atos pelos quais se vá reconhecer a inexigibilidade, ou decidir a dispensa, de licitação.

Art. 42. Os pareceres das Consultorias Jurídicas, aprovados pelo Ministro de Estado, pelo Secretário-Geral e pelos titulares das demais Secretarias da Presidência da República ou pelo Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, obrigam, também, os respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas.

37. Assim, por tudo quanto exposto, conclui-se, em resposta à consulta formulada, que:

a) a responsabilidade pela fiscalização do respeito à faixa não edificável é incumbência do Município, bem como a competência para legislar sobre sua ampliação para além do que determina o art. 4º, III, da Lei nº 6.766/1979, sendo de bom alvitre registrar que a faixa não edificável sempre respeitará os limites da faixa de domínio;

b) o eventual procedimento de fiscalização ou desapropriação é incumbência da Administração federal ou de concessionário de serviço público somente dentro dos limites da faixa de domínio de rodovia ou ferrovia federais, não abrangendo a faixa não edificável estipulada no art. 4, III, da Lei nº 6.766/1979, respeitados os atos jurídicos perfeitos constituídos sob outra ótica, nos termos do que preconiza inclusive o art. 2º, XIII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999[3];

c) ao realizar eventual desapropriação visando ampliar a largura da faixa de domínio, a entidade deverá pagar indenização, a quem de direito, pela área atingida. Quando a área acrescentada à faixa de domínio incluir imóvel que já estava sujeito a limitação administrativa, serão excluídas da indenização respectiva as construções se se constatar que houve efetivo desrespeito à limitação de edificar, ou seja, acaso exista um loteamento empreendido ao arrepio do requisito urbanístico estabelecido pelo mencionado art. 4º, inciso III, da Lei nº 6.766/1979. Também nesse caso devem ser respeitados os atos jurídicos perfeitos constituídos sob outra ótica, nos termos do art. 2º, XIII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999;

d) não existe previsão legal no sentido de exigir, especificamente, a fixação de cercas de segurança ao longo das rodovias ou ferrovias, devendo a questão da tipologia dos mecanismos de proteção e segurança da via ser definida por meio de critérios estritamente técnicos, estabelecidos pelo Poder Público; e

e) resta prejudicada a questão da definição de regras de transição de ações administrativas e demolitórias em curso ingressadas pelo Ministério da Infraestrutura, vinculadas e concessionárias, no caso de reconhecimento da atribuição municipal de fiscalização das áreas não edificáveis dada pelo inciso III, do Art. 4º, da Lei 6.766/79.

38. São essas as considerações julgadas pertinentes, as quais caso sejam aprovadas, devem ser submetidas ao crivo do Ministro de Estado da Infraestrutura e uma vez chanceladas pela autoridade máxima passam a obrigar os órgãos autônomos e as entidades vinculadas, na esteira do que preconiza o art. 42 da Lei Complementar nº 73/93.

Brasília, 29 de agosto de 2019.

STANLEY SILVA RIBEIRO

ADVOGADO DA UNIÃO

PAULO ROBERTO AZEVEDO MAYER RAMALHO

PROCURADOR FEDERAL

COORDENADOR-GERAL JURÍDICO DE TRANSPORTES TERRESTRES

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em http://sapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50000020449201981 e da chave de acesso 3ede3e45

Notas

1. ^ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 20 ed. São Paulo, Lumen Juris. 2008 p. 737

2. ^ CARVALHO FILHO, op. cit. p. 740

3. ^ Art. 2º [...] Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: [...] XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

Documento assinado eletronicamente por PAULO ROBERTO AZEVEDO MAYER RAMALHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 267406989 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO ROBERTO AZEVEDO MAYER RAMALHO. Data e Hora: 01-10-2019 18:05. Número de Série: 176085. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

DESPACHO n. 02087/2019/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU

NUP: 50000.020449/2019-81

INTERESSADOS: DNIT DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES

ASSUNTOS: Faixa não edificável. Competência. Uniformização de entendimento. Proposta de aprovação pelo Ministro de Estado.

1. Aprovo o Parecer n. 405/2019/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, com o destaque de que, como se trata, na consulta em tela, de problemática jurídica que carece de tratamento uniforme no seio da Administração Pública Federal, propõe-se a sua submissão ao crivo do Ministro de Estado da Infraestrutura, para, uma vez chancelado, ser de observância necessária pelos órgãos autônomos e entidades vinculadas, na esteira do que preconiza o art. 42 da Lei Complementar n. 73, de 1993.

2. Considerando o ora exposto, restituam-se os autos à Secretaria Executiva, para ciência e adoção das providências cabíveis.

Brasília, 01 de novembro de 2019.

NATÁLIA RESENDE ANDRADE ÁVILA

PROCURADORA FEDERAL

CONSULTORA JURÍDICA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em http://sapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50000020449201981 e da chave de acesso 3ede3e45

Documento assinado eletronicamente por NATALIA RESENDE ANDRADE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 338556864 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): NATALIA RESENDE ANDRADE. Data e Hora: 03-11-2019 10:45. Número de Série: 13437291. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

SECRETARIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

DEPARTAMENTO NACIONAL DE TRÂNSITO

PORTARIA DENATRAN Nº 299, DE 9 DE MARÇO DE 2021

O DIRETOR-GERAL DO DEPARTAMENTO NACIONAL DE TRÂNSITO (DENATRAN), no uso da competência que lhe conferem o art. 19 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), a Resolução CONTRAN nº 632, de 30 de novembro de 2016, e a Portaria DENATRAN nº 27, de 25 de janeiro de 2017, bem como o que consta no processo administrativo nº 50000.002935/2021-31, resolve:

Art. 1º Esta Portaria revoga, a pedido da empresa SULTRAN BM INSPEÇÃO VEICULAR EIRELI - EPP, CNPJ nº 05.951.887/0001-17, situada na Rodovia Presidente Dutra, nº 200, KM. 269, São Luiz, Barra Mansa/RJ, CEP: 27.343-000, a Portaria DENATRAN nº 4179, de 24 de setembro de 2019, publicada no Diário Oficial da União em 27 de setembro de 2019.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

FREDERICO DE MOURA CARNEIRO

PORTARIA DENATRAN Nº 322, DE 14 DE MARÇO DE 2021

O DIRETOR-GERAL DO DEPARTAMENTO NACIONAL DE TRÂNSITO (DENATRAN), no uso da competência que lhe conferem o inciso I do art. 19 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), a Resolução CONTRAN nº 632, de 30 de novembro de 2016 e a Portaria DENATRAN nº 27, de 25 de janeiro de 2017 e com base no que consta no processo administrativo nº 50000.014682/2020-68, resolve:

Art. 1º Esta Portaria concede, por quatro anos, a partir da data de sua publicação, nos termos do § 1º do art. 8º da Resolução CONTRAN nº 632, de 30 de novembro de 2016, licença de funcionamento à pessoa jurídica IVEMAC INSPEÇÃO VEICULAR MACAÉ LTDA., inscrita no CNPJ nº 35.619.358/0001-81, situada no Município de Macaé - RJ, Av. São José do Barreto, Bairro: São José do Barreto, CEP: 27.965-045, para atuar como Instituição Técnica Licenciada (ITL).

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

FREDERICO DE MOURA CARNEIRO

PORTARIA DENATRAN Nº 323, DE 14 DE MARÇO DE 2021

O DIRETOR-GERAL DO DEPARTAMENTO NACIONAL DE TRÂNSITO (DENATRAN), no uso da competência que lhe conferem o inciso I do art. 19 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), a Resolução CONTRAN nº 632, de 30 de novembro de 2016 e a Portaria DENATRAN nº 27, de 25 de janeiro de 2017 e com base no que consta no processo administrativo nº 50000.031741/2020-62, resolve:

Art. 1º Esta Portaria concede, por quatro anos, a partir da data de sua publicação, nos termos do § 1º do art. 8º da Resolução CONTRAN nº 632, de 30 de novembro de 2016, renovação da licença de funcionamento à pessoa jurídica CTI CENTRO TÉCNICO DE INSPEÇÃO LTDA., inscrita no CNPJ nº 09.452.128/0001-60, situada no Município de Indaial - SC, Rodovia BR. 470, KM. 68, 1925, Encano do Norte, CEP: 89.080-001, para atuar como Instituição Técnica Licenciada (ITL).

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

FREDERICO DE MOURA CARNEIRO

PORTARIA DENATRAN Nº 324, DE 14 DE MARÇO DE 2021

O DIRETOR-GERAL DO DEPARTAMENTO NACIONAL DE TRÂNSITO (DENATRAN), no uso da competência que lhe conferem o inciso I do art. 19 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), a Resolução CONTRAN nº 632, de 30 de novembro de 2016 e a Portaria DENATRAN nº 27, de 25 de janeiro de 2017 e com base no que consta no processo administrativo nº 50000.039386/2020-70, resolve:

Art. 1º Esta Portaria concede, por quatro anos, a partir da data de sua publicação, nos termos do § 1º do art. 8º da Resolução CONTRAN nº 632, de 30 de novembro de 2016, renovação da licença de funcionamento à pessoa jurídica WEST ENGENHARIA DE INSPEÇÃO LTDA., inscrita no CNPJ nº 07.849.470/0002-54, situada no Município de Paulinia - SP, Rua José Vieira (antiga Rua Um), 158-A, Santa Terezinha, CEP: 13.148-133, para atuar como Instituição Técnica Licenciada (ITL).

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

FREDERICO DE MOURA CARNEIRO

PORTARIA DENATRAN Nº 325, DE 14 DE MARÇO DE 2021

O DIRETOR-GERAL DO DEPARTAMENTO NACIONAL DE TRÂNSITO (DENATRAN), no uso da competência que lhe conferem o inciso I do art. 19 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), a Resolução CONTRAN nº 632, de 30 de novembro de 2016 e a Portaria DENATRAN nº 27, de 25 de janeiro de 2017 e com base no que consta no processo administrativo nº 50000.038105/2019-28, resolve:

Art. 1º Esta Portaria concede, por quatro anos, a partir da data de sua publicação, nos termos do § 1º do art. 8º da Resolução CONTRAN nº 632, de 30 de novembro de 2016, licença de funcionamento à pessoa jurídica DNAINSP - INSPEÇÃO VEICULAR EIRELI - ME, inscrita no CNPJ nº 31.911.736/0001-45, situada no Município de Araçatuba - SP, Rua Clibas de Almeida Prado, 2278, Presidente, CEP: 16.072-605, para atuar como Instituição Técnica Licenciada (ITL).

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

FREDERICO DE MOURA CARNEIRO

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

SUPERINTENDÊNCIA DE PADRÕES OPERACIONAIS

PORTARIA Nº 4.497, DE 15 DE MARÇO DE 2021

O SUPERINTENDENTE DE PADRÕES OPERACIONAIS, no uso da atribuição que lhe confere o art. 34, inciso VIII, do Regimento Interno aprovado pela Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016, tendo em vista o disposto no art. 18-A da Resolução nº 30, de 21 de maio de 2008, e a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e considerando o que consta do processo nº 00065.035724/2015-12, resolve:

Art. 1º Aprovar, nos termos desta Portaria:

I - a Instrução Suplementar nº 175-000, Revisão B (IS nº 175-000B), intitulada "Processo de certificação para o transporte de artigos perigosos";

II - a Instrução Suplementar nº 175-001, Revisão H (IS nº 175-001H), intitulada "Transporte de artigos perigosos em aeronaves civis";

III - a Instrução Suplementar nº 175-003, Revisão D (IS nº 175-003D), intitulada "Instruções para preenchimento completo e adequado do Conhecimento de Transporte eletrônico - CT-e - e do Manifesto de Documentos Fiscais eletrônico - MDF-e";

IV - a Instrução Suplementar nº 175-004, Revisão D (IS nº 175-004D), intitulada "Orientações quanto aos procedimentos para a expedição e transporte de substâncias biológicas e infectantes em aeronaves civis";

V - a Instrução Suplementar nº 175-007, Revisão D (IS nº 175-007D), intitulada "Programa de treinamento de artigos perigosos - PTAP";

VI - a Instrução Suplementar nº 175-008, Revisão C (IS nº 175-008C), intitulada "Orientações para solicitação e obtenção de aprovação (approval) e autorização especial (exemption) para transporte de artigos perigosos por via aérea";

VII - a Instrução Suplementar nº 175-009, Revisão B (IS nº 175-009B), intitulada "Instruções para preenchimento e envio do Relatório de Transporte de Artigos Perigosos à ANAC"; e

VIII - a Instrução Suplementar nº 175-010, Revisão C (IS nº 175-010C), intitulada "Guia de resposta a emergências para incidentes aeronáuticos envolvendo artigos perigosos".

Parágrafo único. As Instruções de que trata este artigo encontram-se disponíveis no Boletim de Pessoal e Serviço - BPS (endereço eletrônico https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/links-acesso-rapido/boletim-de-pessoal-e-servico-bps) e na página "Legislação" (endereço eletrônico https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao) desta Agência, na rede mundial de computadores.

Art. 2º Ficam revogados:

I - a Portaria nº 1919/SPO, de 28 de julho de 2020, publicada no Diário Oficial da União de 3 de agosto de 2020, Seção 1, página 58, que aprovou a IS nº 175-000, Revisão A;

II - os incisos I e II do art. 1º da Portaria nº 617/SPO, de 25 de fevereiro de 2019, publicada no Diário Oficial da União de 1º de março de 2019, Seção 1, página 35, que aprovaram respectivamente as IS nº 175-001, Revisão G; e 175-010, Revisão B;

III - os incisos III, VI e VII do art. 1º da Portaria nº 2094/SPO, de 4 de julho de 2018, publicada no Diário Oficial da União de 6 de julho de 2018, Seção 1, página 166, que aprovaram respectivamente as IS nº 175-003, Revisão C; 175-008, Revisão B; e 175-009, Revisão A;