

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 5.858, DE 2013

Apensado: PL nº 4.931/2013

Altera as Leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para dispor sobre a implantação de redes subterrâneas de infraestrutura básica previamente às obras de pavimentação e condicionar a concessão de financiamento federal para obras municipais ao cumprimento dessa disposição.

Autor: SENADO FEDERAL - ACIR GURGACZ

Relator: Deputado COBALCHINI

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe, oriundo do Senado Federal, altera as Leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para dispor sobre a implantação de redes subterrâneas de infraestrutura básica previamente às obras de pavimentação, além de condicionar a concessão de financiamento federal para obras municipais ao cumprimento dessa disposição.

O autor da matéria no Senado Federal, Senador Acir Gurgacz, argumentou, em sua justificação, que as obras de engenharia devem ser pautadas pela racionalidade construtiva e que há sempre uma sequência correta na implantação de obras que sejam compostas por dois ou mais subsistemas de serviços de infraestrutura. Nesse sentido, observou que, no caso urbano, as vias públicas têm utilidade que transcende a função de meros



corredores de tráfego, pois permitem, ainda, a passagem de redes de serviços diversas, entre as quais as de água, esgoto, escoamento pluvial, energia, telefone e televisão a cabo.

Isto posto, ressaltou que a sequência correta para as obras de engenharia, nesse caso, é implantar as redes subterrâneas antes de se efetuar a pavimentação da via: “Dessa forma, evita-se que o pavimento tenha de ser aberto – e refeito – antes da instalação de cada rede suplementar, o que inexoravelmente acabará sendo pago pelos contribuintes. A implantação de obras de pavimentação sem a presença de redes de drenagem pluviais, ademais, reduz drasticamente a durabilidade dos pavimentos”.

Por esse motivo, apresentou o projeto em questão, para inserção, na Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766, de 1979) e no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 2001), de diretriz que obriga a instalação das redes subterrâneas antes da execução dos serviços de pavimentação, além de vedação à concessão de financiamento federal para as obras que não sigam esse princípio.

À proposição principal, encontra-se apenas o **PL nº 4.931/2013**, de autoria do Deputado Ronaldo Fonseca, que “altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Lei nº 12.379, de 6 de janeiro de 2011, estabelecendo requisitos para a aplicação de recursos públicos na pavimentação das vias urbanas e rodovias”.

O projeto acrescenta à Lei nº 10.257/2001, o art. 48-A, o qual estabelece que “a aplicação de recursos financeiros da União, ou por ela controlados, destinados à pavimentação de vias urbanas fica condicionada à existência prévia ou instalação de: I – sistema de drenagem; II – rede de abastecimento de água; III – rede de coleta de esgotos; e outras instalações subterrâneas necessárias ao atendimento dos domicílios por serviços públicos. No mesmo sentido, acrescenta à Lei nº 12.379/2011 o art. 41-A, que determina que “a aplicação de recursos financeiros da União, ou por ela controlados, destinados à pavimentação de rodovias fica condicionada à existência prévia ou instalação de sistema de drenagem”.



As matérias tramitam em regime de prioridade e estão sujeitas à apreciação conclusiva das comissões (arts. 24, II, e 151, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD), tendo sido despachadas à Comissão de Viação e Transportes e à Comissão de Desenvolvimento Urbano, para análise do mérito, à Comissão de Finanças e Tributação, para exame do mérito e da adequação financeira e orçamentária, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para parecer sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

A **Comissão de Viação e Transportes** observou, em seu parecer, que, em sua essência, as duas propostas perseguem o mesmo objetivo: evitar desperdício de recursos públicos investidos em obras de pavimentação de vias urbanas e rodovias realizadas antes da implantação da infraestrutura básica. Não obstante, registrou que a nota técnica encaminhada pela Caixa Econômica Federal acrescentou subsídios importantes à tomada de decisão:

(...) informando que, de acordo com regras estabelecidas pelo Governo Federal, só são admitidas, como itens de investimento ou metas de plano de trabalho, obras de pavimentação em vias urbanas se estas estiverem integradas a soluções de drenagem de águas pluviais e esgotamento sanitário. As demais redes componentes da infraestrutura básica, como a de distribuição de água potável e energia elétrica, além das redes de gás e telefone, podem ser implantadas sob as calçadas e passeios públicos, o que não compromete a realização da pavimentação. Por outro lado, nos programas que visam à regularização de áreas ocupadas por assentamentos precários, exige-se, como única condicionante para as obras de pavimentação, sua integração com a drenagem, visto que, muitas vezes, sequer existe a possibilidade de se implantar a infraestrutura urbana convencional.

Diante do exposto, concluiu que “o Projeto de Lei nº 5.858, de 2013, na forma como foi proposto, revela-se pouco viável na prática, ao vincular a pavimentação de vias urbanas à implantação de todas as redes de infraestrutura básica”. Já o Projeto de Lei nº 4.931, de 2013, “no ponto em que pretende condicionar a aplicação de recursos financeiros da União, ou por ela controlados, destinados à pavimentação de rodovias, à existência prévia ou instalação de sistema de drenagem, (...), mostra-se inviável:



Neste caso, a medida é excessiva, pois em áreas rurais a solução para drenagem de águas pluviais nem sempre demanda a implantação de redes subterrâneas. Em esmagadora maioria dos casos, dependendo do tipo de terreno e da permeabilidade no local, basta que a pista tenha as inclinações adequadas para que a drenagem se dê de forma satisfatória.

Nesse contexto, concluiu seu voto pela aprovação do PL nº 5.858, de 2013, e de seu apenso, PL nº 4.931, de 2013, na forma do substitutivo que ofereceu. O **Substitutivo da Comissão de Viação e Transportes** acrescenta parágrafo ao art. 2º da Lei nº 6.766/79, para determinar que “as obras de pavimentação de vias urbanas devem ser precedidas da implantação de eventuais redes e galerias subterrâneas de drenagem pluvial”. Além disso, acrescenta inciso ao art. 2º da Lei nº 10.257/01, estabelecendo como uma das diretrizes da política urbana “a implantação de eventuais redes e galerias subterrâneas de drenagem pluvial previamente à execução das respectivas obras de pavimentação de vias urbanas”.

A **Comissão de Desenvolvimento Urbano** reiterou muitos dos argumentos levantados pela Comissão de Viação e Transportes, votando pela aprovação dos projetos, mas julgou pertinente a apresentação de um substitutivo próprio. O **Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano** acrescenta parágrafo ao art. 2º da Lei nº 6.766/79, para determinar que “as obras de pavimentação de vias urbanas devem ser precedidas da implantação de redes e galerias subterrâneas de drenagem pluvial, quando estas forem tecnicamente recomendáveis”. Acrescenta, ainda, inciso ao art. 2º da Lei nº 10.257/01, estabelecendo como uma das diretrizes da política urbana a “implantação de redes e galerias subterrâneas de drenagem pluvial, quando estas forem tecnicamente recomendáveis, previamente à execução das respectivas obras de pavimentação de vias urbanas”. Por fim, incluiu o seguinte art. 4º ao texto do substitutivo:

A concessão de financiamento federal para obras viárias a Municípios sujeitos à obrigatoriedade de plano diretor é condicionada ao prévio atendimento do disposto no § 7º do art. 2º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, e no inciso XIX do art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.



A **Comissão de Finanças e Tributação**, por sua vez, registrou que os projetos em análise contemplam matéria de caráter essencialmente normativo, não acarretando repercussão direta ou indireta na receita ou na despesa da União.

Quanto ao mérito, entendeu que as alterações à Lei 6.766/79 e à Lei nº 10.257/01, propostas pelos Projetos de Lei em análise,

trazem racionalidade à realização de obras de pavimentação, pois buscam diminuir o desperdício de recursos públicos com a implantação dessas redes *a posteriori*. Contudo, essa exigência pode encarecer os custos das obras de pavimentação em um momento inicial, o que poderia inviabilizar a construção delas em algumas localidades. Além disso, em certas situações, há uma certa urgência para a pavimentação, mesmo sem as obras de drenagem pluvial, devido aos prejuízos com a poeira no ar pela passagem de automóveis em rodovias não pavimentadas, principalmente em locais suscetíveis ao clima seco.

Nesse sentido, julgou que o texto do substitutivo da CDU é mais adequado, pois ele determina que essas obras sejam realizadas quando forem tecnicamente recomendáveis, face às condições geográficas e climáticas do local da obra.

Em face do exposto, votou pela não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária em relação ao Projeto de Lei 5.858 de 2013, aos Substitutivos aprovados na CVT e CDU, e ao Projeto de Lei apensado nº 4.931, de 2013; e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei 5.858 de 2013, do Substitutivo aprovado na CDU, e do Projeto de Lei apensado nº 4.931, de 2013, na forma da Subemenda da Comissão de Finanças e Tributação, e pela rejeição do Substitutivo aprovado na CVT.

A **subemenda da CFT ao substitutivo da CDU** promove ajustes de redação para adequação da numeração dos dispositivos a serem acrescentados pelo substitutivo da CDU, considerando que ocorreram



alterações no art. 2º da Lei nº 6.766/79 e no art. 2º da Lei nº 10.257/01, após a apresentação dos projetos.

As matérias seguiram para esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Esgotado o prazo regimental, não foram oferecidas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Em conformidade com o art. 32, IV, “a”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), cumpre a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se acerca da constitucionalidade, da juridicidade e da técnica legislativa das proposições sujeitas à apreciação da Câmara ou de suas Comissões.

Quanto à **constitucionalidade formal** das proposições, consideramos os aspectos relacionados à competência legislativa, à legitimidade da iniciativa parlamentar e ao meio adequado para veiculação da matéria.

As proposições em questão têm como objeto tema que se compreende no campo da competência legislativa da União, conforme se depreende do disposto no art. 21, inciso XX, da Constituição Federal: “Compete à União: (...) instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; (...)”. É legítima a iniciativa parlamentar (art. 61, *caput*, da CF/88), haja vista não incidir, na espécie, reserva de iniciativa. Por fim, revela-se adequada a veiculação da matéria por meio de lei ordinária federal, visto não haver exigência constitucional de lei complementar ou outro veículo normativo para a disciplina do assunto.

Em relação ao exame da **constitucionalidade material**, não vislumbramos qualquer óbice à tramitação das matérias, que não conflitam com as normas constitucionais. As proposições vão ao encontro dos princípios



constitucionais da eficiência e economicidade na administração pública (arts. 37 e 70 da CF/88), ao promover maior racionalização do processo de construção de obras públicas.

Verifica-se, ademais, o atendimento ao requisito da **juridicidade**, uma vez que as proposições examinadas inovam no ordenamento jurídico, observam o princípio da generalidade normativa e respeitam os princípios gerais do direito.

Por fim, em relação à **técnica legislativa**, alguns pontos merecem reparos, para adequação das matérias ao disposto na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, a seguir destacados:

- No PL nº 5.858/2013 e nos Substitutivos da CVT e da CDU, o parágrafo que se pretende acrescentar ao art. 2º da Lei nº 6.766/79 deve ser numerado como 9º e o inciso que se pretende acrescentar ao art. 2º da Lei nº 10.257/01 deve ser numerado como XXI, em razão de alterações legislativas posteriores à apresentação das proposições, adequação que deverá ser feita no momento da redação final da matéria;
- Em consequência das alterações acima mencionadas, as correspondentes adequações de numeração também devem ser feitas no art. 3º do PL nº 5.858/2013 e no art. 4º do substitutivo da CDU, adequação que deverá ser feita no momento da redação final da matéria;
- No substitutivo da CFT, o inciso que se pretende acrescentar ao art. 2º da Lei nº 10.257/01 deve ser numerado como XXI, em razão de alteração legislativa posterior à apresentação da proposição, adequação que deverá ser feita no momento da redação final da matéria;
- No PL nº 4.931/2013, o artigo que se pretende acrescentar à Lei nº 12.379/2011 deve ser numerado como 41-B, tendo em vista que a Lei nº 14.273/2021 já acrescentou



um art. 41-A à Lei do Sistema Nacional de Viação, adequação que deverá ser feita no momento da redação final da matéria.

Isto posto, nosso voto é no sentido da **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa dos Projetos de Lei nºs 5.858/2013 e 4.931/2013, bem como dos Substitutivos da Comissão de Viação e Transportes e da Comissão de Desenvolvimento Urbano, assim como da Subemenda da Comissão de Finanças e Tributação ao Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano, observadas as adequações de técnica legislativa apontadas no corpo deste parecer, a serem efetuadas no momento da redação final da matéria.**

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado COBALCHINI
Relator

2023-17859

