



PARECER JURÍDICO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 11/2025

O Projeto de Lei Complementar em análise merece algumas considerações. Dispõe a ementa do Projeto de Lei:

Regulamenta o inciso XLI do art. 14 da Lei Orgânica e delimita as faixas non aedificandi ao longo das estradas municipais rurais e vias arteriais urbanas e rurais do Município de Conceição do Castelo-ES.

O Município é competente para determinar regras a respeito da ocupação do seu território, obedecidas, quanto às áreas rurais, as normas federais, às quais se submete, inclusive, o parcelamento da terra rural.

O Município tem autonomia política e administrativa para administrar as vias municipais no exercício de seu poder de polícia, com base nos arts. 18, 23, 30, I, II, V e VIII da Constituição Federal.

Também com base nos arts. 7º, III c/c art. 24, XVI do Código de Trânsito Brasileiro, cabe ao órgão municipal com a devida atribuição planejar e implantar medidas para redução da circulação de veículos e reorientação do tráfego, com base no interesse público local.

Quanto ao interesse municipal no ordenamento de suas vias de circulação, ensina Hely Lopes Meirelles:

“De um modo geral, pode-se dizer que cabe à União legislar sobre os assuntos nacionais de trânsito e transporte, ao Estado-membro compete regular e prover os aspectos regionais e a circulação intermunicipal em seu território, e ao Município cabe a ordenação do trânsito urbano, que é de seu interesse local – CF, art. 30, I e IV.”

(Direito Municipal Brasileiro, 14. ed., São Paulo: Malheiros, 2006, p. 444, g.n.).

As estradas municipais são bem de uso comum do povo.

O Código de Trânsito Brasileiro, aprovado pela Lei nº 9.503/1997, além de conceituar estrada em seu Anexo I como uma “via rural não pavimentada”, estabelece que:

“Art. 2º São vias terrestres urbanas e rurais as ruas, as avenidas, os logradouros, os caminhos, as passagens, as estradas e as rodovias, que terão seu uso regulamentado pelo órgão ou entidade com circunscrição sobre elas, de acordo com as peculiaridades locais e as circunstâncias especiais.” (grifos nossos)



As estradas, também conhecidas como estradas vicinais de terra, são fundamentais para as comunidades rurais e é através delas que se estabelece a ligação entre as comunidades produtoras e as grandes rodovias pavimentadas, por onde circularão pessoas e mercadorias até o seu destino final.

A grande maioria dessas estradas está situada nas zonas rurais dos municípios, abertas por colonizadores de forma inadequada, muitas vezes resultantes de caminhos e trilhas abertas pela própria população desses locais.

Os principais problemas encontrados nessas estradas são pistas de rolamento muito estreitas, curvas acentuadas, erosão, alagamentos, entre outras, que dificultam o trânsito de veículos e pessoas.

Como resultado disso, podemos citar o aumento do tempo e dos custos de transporte, dificuldade de escoamento e perda de produtos agrícolas, dificuldades de acesso aos mercados e aos serviços essenciais, desestímulo às atividades produtivas, isolamento econômico e social dos agricultores, evasão escolar e o aumento do êxodo rural.

Nesse sentido, é de se dizer que o 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, estabelecido como diretriz pelo Estatuto da Cidade (art. 2º, IV, da Lei 10.257/01), é instrumento fundamental necessário para o crescimento sustentável das cidades brasileiras.

Não restam dúvidas, portanto, que a matéria se insere na esfera de competência dos Municípios para legislar sobre o tema.

Com efeito, o Município exerce sua competência constitucional sobre todo o seu território, inclusive sobre as áreas rurais.

Tanto assim o é que o Estatuto da Cidade determina que o plano diretor deve considerar o território municipal como um todo (Lei n.º 10.257/2001, art. 40, § 2º).

Além disso, cumpre ressaltar que o Município tem o dever de prestar os serviços públicos essenciais à população rural, como saúde e educação, adequando o serviço às peculiaridades da localidade, sobretudo em razão das distâncias a serem percorridas, do tipo de via, da baixa densidade populacional etc.

O art. 98 da Lei Complementar Municipal nº 055/2011 estabelece as atribuições do Conselho Municipal do Plano Diretor, que deve ser ouvido antes da deliberação do presente Projeto de Lei.

Feitas essas considerações gerais, esclarecemos que compete exclusivamente ao Município estabelecer critérios para abertura e manutenção de estradas rurais em seu território, sendo certo que eventual atividade legiferante nesse sentido é medida que depende de planejamento e atrai não só a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Executivo, como também a necessidade de participação popular.



1. Consideração do Projeto de Lei Complementar nº 11/2025 enviado pelo Prefeito Municipal

O Ofício GAB/PMCC nº 482/2025 encaminha à Câmara Municipal o Projeto de Lei Complementar nº 11/2025, de iniciativa do Prefeito Municipal, com o seguinte teor na ementa:

“Regulamenta o inciso XLI do art. 14 da Lei Orgânica e delimita as faixas non aedificandi ao longo das estradas municipais rurais e vias arteriais urbanas e rurais do Município de Conceição do Castelo-ES.”

Verifica-se, portanto, que a proposição ora apreciada materializa, em forma de projeto de lei complementar de iniciativa do Executivo, o mesmo conteúdo material e a mesma finalidade tratados no parecer anteriormente proferido quando da análise do Projeto de Lei nº 14/2025.

Sob o prisma formal, destacam-se:

- Iniciativa – O tema envolve definição de faixas de domínio, uso de bens públicos viários, poder de polícia administrativa, planejamento de obras e serviços públicos e potencial repercussão orçamentária, matérias tradicionalmente afetas ao Chefe do Poder Executivo. Assim, o Projeto de Lei Complementar nº 11/2025, por ser de iniciativa do Prefeito, afasta qualquer dúvida sobre eventual vício de iniciativa antes apontado no parecer anterior, harmonizando-se com o art. 61, §1º, II, “b”, da CF (por simetria) e com as normas da Lei Orgânica Municipal.
- Espécie normativa – A escolha da forma de lei complementar é compatível com a Lei Orgânica do Município, que no art. 14, inciso correspondente (a ser corretamente indicado) prevê a regulamentação da matéria por lei complementar, de modo que não há inconstitucionalidade quanto à espécie normativa.
- Competência legislativa – Como já demonstrado, a matéria insere-se na competência municipal (arts. 18, 23, 30, I, II, V e VIII da CF; Estatuto da Cidade; Código de Trânsito Brasileiro). Não se identifica usurpação de competência da União ou do Estado, tampouco afronta direta a normas gerais federais.

2. Análise de constitucionalidade e legalidade material do Projeto de Lei Complementar nº 11/2025

Lido o texto do Projeto de Lei Complementar nº 11/2025, conclui-se, em síntese, que:

- O art. 1º fixa faixa non aedificandi de até 15m (7,5m de cada lado) para vias arteriais principais, com possibilidade de redução a 10m para vias de fluxo secundário (§1º) e disciplina situações excepcionais para intervenção apenas de um lado da via (§2º), com previsão de indenização quando houver necessidade de desapropriação parcial de imóveis (§3º).
- O art. 2º conceitua estradas municipais como aquelas de uso coletivo e consolidado, cuja manutenção seja de responsabilidade da Prefeitura, remetendo a delimitação a ato do Poder Executivo.



- O art. 3º determina que as vias arteriais serão definidas e mapeadas por meio de decreto regulamentar do Executivo, após debates abertos com as comunidades locais, com criação de mapa em sítio de amplo acesso.
- O art. 4º trata da compatibilização com projetos ou diretrizes estaduais, prevendo observância de normas estaduais em caso de estadualização ou integração a malha estadual.
- O art. 5º disciplina o uso e o cultivo nas faixas de domínio, os prazos e procedimentos para remoção de benfeitorias e plantios, inclusive em caráter emergencial (§1º) e as hipóteses de remoção de benfeitorias preexistentes com eventual indenização (§§2º a 4º).
- O art. 6º estabelece condutas proibidas na faixa de domínio, tais como lançamento de resíduos e construções sem autorização.
- O art. 7º assegura respeito às construções perenes e não removíveis já existentes ao tempo da publicação da lei, desde que não tenham o afastamento máximo previsto, observadas as regras do §3º do art. 5º.

À luz desses dispositivos, passa-se à análise de (i) constitucionalidade; (ii) compatibilidade com a legislação federal e municipal; e (iii) eventuais ajustes redacionais.

2.1 Constitucionalidade

1. Direito de propriedade e função social – A instituição de faixa non aedificandi junto a vias públicas constitui restrição administrativa ao uso da propriedade, admitida pela doutrina e jurisprudência como expressão do poder de polícia urbanístico e viário, especialmente quando relacionada à segurança, fluidez do trânsito e proteção do patrimônio público viário.

O projeto:

- delimita critérios objetivos de largura da faixa;
- prevê hipóteses de intervenção apenas no estritamente necessário (art. 1º, §2º);
- resguarda o direito à indenização quando houver necessidade de remoção de benfeitorias de difícil remoção e quando configurada desapropriação parcial (art. 5º, §§2º, 3º e 4º).

Dessa forma, não há afronta aos arts. 5º, XXII e XXIV, e 170, III, da CF, desde que a aplicação concreta do diploma observe o devido processo legal e a prévia indenização quando caracterizada efetiva restrição equivalente à desapropriação.

2. Devido processo legal, contraditório e participação popular – O art. 3º prevê a realização de debates abertos com as comunidades locais para definição das vias arteriais e mapeamento, o que se coaduna com o Estatuto da Cidade (arts. 2º, II e 43) e reforça a legitimidade democrática da norma.
3. Ademais, o art. 5º estabelece notificação prévia e prazos para remoção de benfeitorias, garantindo o contraditório administrativo.



4. Reserva de administração / separação de poderes – O projeto não invade esfera típica de ato administrativo concreto, mas fixa normas gerais sobre uso das faixas de domínio e procedimentos a serem observados pelo Executivo, preservando a discricionariedade técnica para definição das vias e execução das obras por meio de decreto regulamentar (arts. 2º e 3º).

Assim, não se vislumbra violação à separação de poderes.

Conclui-se, portanto, que não há inconstitucionalidade material aparente no Projeto de Lei Complementar nº 11/2025, desde que mantidos os dispositivos de proteção à propriedade e de participação popular previstos no texto.

2.2 Legalidade e compatibilidade com normas superiores

1. Compatibilidade com o Código de Trânsito Brasileiro – A definição de faixas de domínio e limitações à edificação nas margens de vias municipais insere-se na competência do órgão executivo de trânsito municipal e do próprio Município, nos termos dos arts. 21, II, e 24, I e II, do CTB. O projeto não contraria normas gerais de trânsito, antes as complementa, adaptando-as às peculiaridades locais.

2. Compatibilidade com o Estatuto da Cidade e Plano Diretor – O projeto contribui para o ordenamento territorial, segurança da mobilidade e proteção ambiental, em consonância com as diretrizes do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001, arts. 2º, IV; 4º, III, “d”; 40, §2º).

Deve ser mantida, entretanto, a orientação já constante do parecer anterior: ouvir o Conselho Municipal do Plano Diretor, nos termos do art. 98 da Lei Complementar Municipal nº 055/2011, de modo a assegurar coerência com as políticas de desenvolvimento urbano e rural.

3. Compatibilidade com a Lei Orgânica Municipal – Considerando que o projeto expressamente visa a regulamentar o inciso pertinente do art. 14 da Lei Orgânica, recomenda-se apenas:

- corrigir a indicação numérica do inciso (não há inciso XLI), alinhando-a ao texto vigente da LOM;
- verificar, em sede de técnica legislativa, se há remissões internas adequadas e se a lei complementar ora proposta efetivamente se limita a regulamentar o comando orgânico, sem o modificar.

2.3 Ajustes de técnica legislativa sugeridos

No âmbito da legalidade estrita e da técnica legislativa (sem prejuízo da constitucionalidade), sugerem-se os seguintes ajustes, a serem eventualmente materializados por emendas parlamentares:

1. Definições complementares (art. 2º):

- poderá ser útil remeter expressamente aos conceitos do CTB para “vias arteriais”, “vias coletoras” e “estradas”, a fim de evitar interpretações divergentes.



2. Segurança jurídica nas indenizações (art. 5º, §§2º a 4º):

- avaliar a inclusão de remissão expressa às normas gerais de desapropriação (Decreto-Lei 3.365/41) e à lei federal de processo administrativo, deixando claro que a indenização será prévia, justa e em dinheiro quando configurada a hipótese de desapropriação.

Tais ajustes, contudo, não comprometem a validade da proposição, possuindo natureza meramente aperfeiçoadora.

3. Conclusão

Considerando:

- o conteúdo do parecer jurídico anteriormente emitido quanto da análise do Projeto de Lei nº 14/2025, que permanece integralmente válido quanto à competência municipal, à necessidade de planejamento e participação popular e à oitiva do Conselho Municipal do Plano Diretor;
- que o Projeto de Lei Complementar nº 11/2025, ora encaminhado pelo Prefeito Municipal, supre o possível vício de iniciativa antes apontado, por tratar-se de matéria afeta à Administração e às vias públicas;
- que não se vislumbram vícios de constitucionalidade material ou formal insanável, nem de ilegalidade grave, desde que observadas as ressalvas quanto ao respeito ao direito de propriedade com justa indenização quando cabível e à participação do Conselho do Plano Diretor;

OPINO:

1. Pelo prosseguimento da tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 11/2025, por inexistir, em tese, constitucionalidade ou ilegalidade que impeça o regular andamento do processo legislativo;

2. Condicionando-se tal prosseguimento:

a) à oitiva do Conselho Municipal do Plano Diretor, na forma do art. 98 da Lei Complementar Municipal nº 055/2011, ;

b) à apreciação, se o Legislativo assim entender oportuno, de eventuais emendas de aperfeiçoamento técnico nos termos indicados no presente parecer.

É o parecer, à consideração da autoridade superior.

Conceição do Castelo/ES, 05 de dezembro de 2025.


DIOGGO BORTOLINI VIGANOR
Procurador da Câmara Municipal de Conceição do Castelo

