

PARECER JURÍDICO

PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL –
ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº 19/2024 –
MOBILIDADE RURAL – MEDIDAS DE
INFRAESTRUTURAS – FAIXA DE DOMÍNIOS
E SERVIDÕES – USO DAS ESTRADAS RURAIS
DO MUNICÍPIO DE TAPIRA/MG –
COMPETÊNCIA DO PREFEITO MUNICIPAL –
TRAMITAÇÃO – CONSTITUCIONALIDADE
MATERIAL – DISPOSIÇÕES DA LEI
ORGÂNICA MUNICIPAL – LEGALIDADE
FORMAL E MATERIAL – CONSIDERAÇÕES

1

I – DO RELATÓRIO

A Câmara Municipal de Tapira/MG, por meio da Presidente, Sra. Elaine Auxiliadora Peres, requereu a esta Assessoria Jurídica Especializada a elaboração de Parecer Jurídico que verse acerca da legalidade formal e material do Projeto de Lei nº 19, de 04 de novembro de 2024, que “dispõe sobre a mobilidade rural, institui as medidas de infraestruturas, faixa de domínios e servidões, e regulamenta o uso das estradas rurais do Município de Tapira/MG”.

A consulta veio acompanhada do referido Projeto de Lei.

É o relatório, passa-se a análise jurídica do tema.

Protocolo
Em 04/11/2024
Horas 10:51


Assinatura

II – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Preliminarmente, ressalta-se que o escopo deste parecer jurídico é orientar e/ou esclarecer o gestor público/órgão assessorado quanto às exigências legais para a prática de determinado ato administrativo sob o aspecto jurídico-formal, possuindo caráter opinativo não vinculante¹. Para isso, utilizam-se como base fundamentos jurídicos consolidados em legislações, doutrinas e jurisprudências vigentes no momento de sua confecção.

Insta destacar que este questionamento busca trazer esclarecimentos acerca da compatibilidade do Projeto de Lei nº 19/2024, de iniciativa da Prefeita Municipal, Sra. Maura Assunção de Melo Pontes, que “dispõe sobre a mobilidade rural, institui as medidas de infraestruturas, faixa de domínios e servidões, e regulamenta o uso das estradas rurais do Município de Tapira/MG”. Veja-se:

2

PROJETO DE LEI N° 19 DE 04 DE NOVEMBRO DE 2024

DISPÕE SOBRE A MOBILIDADE RURAL, INSTITUI AS MEDIDAS DE INFRAESTRUTURAS, FAIXA DE DOMÍNIOS E SERVIDÓES, E REGULAMENTA O USO DAS ESTRADAS RURAIS DO MUNICÍPIO DE TAPIRA/MG

A Prefeita Municipal de Tapira, Estado de Minas Gerais, MAURA ASSUNÇÃO MELO PONTES, no uso de suas atribuições legais, e com afínco no art. 30, Inciso I, da Constituição Federal, FAZ SABER, que a Câmara Municipal de Tapira, aprovou, e ela sanciona e promulga a seguinte lei:

CAPÍTULO PRIMEIRO – DAS ESTRADAS RURAIS

Art. 1º. Esta lei regulamenta as infraestruturas viárias da área rural do município de Tapira, reafirma ou estabelece as largura dos leitos, das faixas de domínios, de servidão, de uso e da conservação e manutenção das estradas rurais municipais de Tapira/MG.

¹ Sobre o tema destacamos os seguintes julgados do Supremo Tribunal Federal: Mandado de Segurança (MS) 24.073/DF, Mandado de Segurança (MS) 24.631/DF, Habeas Corpus (HC) 171.576 e Mandado de Segurança (MS) 24.584/DF.

Art. 2º. São consideradas estradas municipais, para os fins desta Lei, os caminhos no território do município destinados ao livre trânsito de pessoas, animais e veículos, conservadas e administradas pela Prefeitura Municipal, construídas ou não pelo poder público.

Parágrafo Primeiro. Todas as estradas inseridas no território do município de Tapira são de domínio público, e consideradas bem de uso comum do povo, devendo o poder público e toda a coletividade atuar na conservação e melhorias das condições de tráfego.

Parágrafo Segundo. Todas as construções e equipamentos das estradas, primárias e secundárias pertencem ao patrimônio Público Municipal, podendo a Municipalidade remover, trocar, renovar quando entender pertinentes, inclusive mata-burros que estejam desativados.

(...)

Ao examinar a legalidade de determinado Projeto de Lei, deve-se ater a dois aspectos, quais sejam: formal e material. A legalidade sob seu aspecto formal diz respeito ao devido processo legislativo, incidindo sobre a vigência da lei, ao passo que a legalidade sob o aspecto material compreende o conteúdo da norma, refletindo na sua validade. 3

Ao tratar da legalidade em seu aspecto formal, deve-se ater às normas do processo para a produção de leis, denominado processo legislativo. Tal processo abrange a competência legislativa para tratar sobre o tema, a iniciativa para a deflagração da propositura, o rito para sua tramitação e o quórum para sua aprovação.

Assim sendo, em uma primeira análise, infere-se que a matéria se encontra no nível de competência do Município, nos termos do artigo 30 da Constituição da República, *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; (...)

Ainda, considerando que a Constituição do Estado de Minas Gerais é o parâmetro a ser utilizado em eventual controle de constitucionalidade exercido em face de Lei Municipal, importa destacar os comandos legais corroborando com o afirmado:

Art. 169 – O Município exerce, em seu território, competência privativa e comum ou suplementar, a ele atribuída pela Constituição da República e por esta Constituição

Art. 170 – A autonomia do Município se configura no exercício de competência privativa, especialmente:

(...)

VI – organização e prestação de serviços públicos de interesse local, diretamente ou sob regime de concessão, permissão ou autorização, incluído o transporte coletivo de passageiros, que tem caráter essencial.

Art. 171 – Ao Município compete legislar:

4

I – sobre assuntos de interesse local, notadamente:

(...)

d) a matéria indicada nos incisos I, III, IV, V e VI do artigo anterior; (...)

Ainda, no mesmo sentido versa a Lei Orgânica do Município de Tapira/MG:

CAPÍTULO II Da Competência do Município

Seção I Da Competência Privativa

Art. 8º Ao Município compete prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - Legislar sobre assuntos de interesse local;

II - Suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber;

(...)

XIV - Estabelecer normas de edificação, de loteamento, de arruamento e de zoneamento urbano e rural, bem como as limitações urbanísticas convenientes à ordenação do seu território, observada a lei federal;

(...) (grifou-se)

De igual modo, colaciona-se o seguinte, conforme Lei Orgânica Municipal:

Seção VI
Do Processo Legislativo

Art. 37 O processo legislativo municipal compreende:

- I - Emendas à Lei Orgânica Municipal;
- II - Leis complementares;
- III - Leis ordinárias;
- IV - Decretos legislativos;
- V - Resoluções.

(...)

Art. 39 A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito, à Mesa e aos cidadãos, que a exercerão sob forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por cinco por cento do eleitorado, versando sobre assunto de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros.

5

Estando, portanto, cristalina a competência legislativa municipal para tratar de matérias de interesse no âmbito de seu território, assim como formalidade em matéria de competência legislativa, cumpre observar se a matéria em comento é de iniciativa privativa do Prefeito ou da Mesa Diretora nos termos da Lei Orgânica Municipal. Veja-se, *in verbis*:

Art. 41 São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - Criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos da Administração direta e indireta, ou alteração de sua remuneração;

II - Servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - Criação, estrutura e atribuições das Secretarias e dos órgãos da Administração Municipal;

IV - Matéria tributária, orçamentária e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções.

Parágrafo único. Não será admitido aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa do Prefeito, ressalvado o disposto no artigo 138, § 2º, desta Lei Orgânica.

Art. 42 É da competência exclusiva da Mesa da Câmara Municipal a iniciativa de projetos que disponham sobre:

I - Autorização para abertura de créditos suplementares ou especiais, através do aproveitamento total ou parcial das dotações orçamentárias da Câmara;

II - Organização dos serviços administrativos da Câmara, criação, transformação ou extinção de seus cargos, empregos ou funções e fixação da respectiva remuneração.

Parágrafo único. Nos projetos de competência exclusiva da Mesa não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista, ressalvado o disposto na parte final do inciso II deste artigo, se assinadas pela maioria absoluta dos Vereadores.

(...)

Art. 64 Compete, especialmente, ao Prefeito, entre outras atribuições:

(...)

XXV - Prover a administração dos bens do Município e sua alienação, na forma da lei;

(...) (grifou-se)

Colacionado os dispositivos acima, conclui-se que a matéria em apreço se trata de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, tendo em vista que o Projeto de Lei versa acerca da administração dos bens de uso comum do Município, salientando-se ainda o presente Projeto de Lei é responsável por criar atribuições a órgãos e secretarias municipais, como por exemplo o artigo 12, que dispõe acerca de atos da Secretaria Municipal de Segurança Pública, ou o artigo 13, que dispõe acerca de atos e de servidores da Secretaria Municipal de Agricultura, Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Secretaria Municipal de Obras e Secretaria Municipal de Defesa Civil.

Portanto, em virtude de todo o caso concreto e por não encontrar óbice na legislação federal, estadual e municipal de regência, desde que seja observado e respeitado todo o devido processo legislativo sob a formalidade de apreciação e aprovação de legislação ordinária, **opina** esta Assessoria Jurídica pela legalidade no aspecto formal do Projeto de Lei de iniciativa do Prefeito Municipal.

II.I.1. DA TRAMITAÇÃO E DO QUÓRUM DE VOTAÇÃO:

Para a regular tramitação, o projeto deverá receber o parecer da Comissão de Justiça, Finanças e Direitos Humanos, e da Comissão de Serviços Urbanos e Obras Públicas, nos termos do artigo 66, I, e II, “g”, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Vereadores de Tapira/MG por tratar-se de matéria enquadrada na hipótese de “processos referentes ao meio ambiente, matérias urbanísticas e rurais”.

Quanto ao quórum de votação, o Regimento Interno da Câmara Municipal de Vereadores de Tapira/MG, em seu artigo 263-A, dispõe que “as deliberações da Câmara Municipal serão tomadas por maioria de votos, presentes a maioria dos seus membros, salvo disposição em contrário”.

Realizados tais esclarecimentos, passa-se à análise quanto ao aspecto material.

II.I. DO ASPECTO MATERIAL DO PROJETO DE LEI

No que tange o aspecto material do Projeto de Lei em análise, é de bom alvitre apresentarmos algumas considerações sucintas acerca da sua legalidade. Em primeiro lugar, destaca-se que o domínio público pode ser definido da seguinte maneira, conforme leciona Hely Lopes Meirelles:

O domínio público em sentido amplo é o poder de dominação ou de regulamentação que o Estado exerce sobre os bens do seu patrimônio (bens públicos), ou sobre os bens do patrimônio privado (bens particulares de interesse público), ou sobre as coisas inapropriáveis individualmente, mas de fruição geral da coletividade (res nullis). Neste sentido amplo e genérico o domínio público abrange não só os bens das pessoas jurídicas de Direito Público Interno como as demais coisas que, por sua utilidade coletiva, merecem a proteção do Poder Público, tais como as águas, as jazidas, as florestas, a fauna, o espaço aéreo e as que interessam ao patrimônio histórico e artístico nacional.²

No que diz respeito às estradas que conectam a cidade à zona rural, por sua vez, também chamadas de “estradas vicinais”, tem-se que estas são consideradas áreas de domínio público municipal uma vez que subsiste, quanto ao seu uso, o elemento do interesse público.

Dessa forma, elas são necessárias para que a Administração possa buscar a satisfação do interesse da coletividade e o bem-estar social. São necessárias, também, as faixas de domínio e servidões, uma vez que seu uso também se reveste de interesse público, sobretudo quanto à segurança nas estradas e rodovias.

² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 561-565.

Exemplificativamente, o mesmo ocorre com a regulamentação do parcelamento do solo urbano, conforme dispõe a Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe acerca da extensão da faixa de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos, em seu artigo 4º, inciso III³.

Seguindo-se o raciocínio, quanto à competência municipal material, veja-se o que dispõe a Lei Orgânica Municipal de Tapira/MG:

Art. 195 O Município elaborará Plano Diretor de desenvolvimento rural integrado, que deverá conter:

I - Diagnóstico da realidade rural do Município;

II - Soluções e diretrizes para o desenvolvimento do setor primário;

III - Fontes de recursos orçamentários para custear as ações propostas;

IV - Participação dos segmentos envolvidos na produção agropecuária local, na sua concepção e implantação.

Parágrafo único. Na elaboração do Plano Diretor de desenvolvimento rural integrado, considerar-se-á:

I - Estímulo à produção rural, em todas as suas modalidades, através de prestação assistência técnica, formação profissionalizante e incentivo ao cooperativismo e associativismo;

II - Incremento à circulação da produção através de feiras do produtor, mercados municipais, implantação e conservação de estradas vicinais;

III - Melhoria das condições de vida da população rural, através de implantação e manutenção de equipamentos sociais, serviços de transporte coletivo, atividades culturais e de lazer.

(...) (grifou-se)

³ 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).

Nesse sentido, o Projeto de Lei encaminhado cuidou, em seu capítulo primeiro, de dispor acerca das estradas rurais, trazendo conceituações e classificações relevantes para a compreensão das disposições legais. Em seu capítulo segundo, cuidou em definir as larguras dos leitos e áreas de domínio referentes às áreas adjacentes e limitações espaciais em relação às cercas e às margens das estradas. Em seu capítulo terceiro, cuidou em definir as alterações em pontos de trajetos das estradas, no sentido de atender às condições de tráfego, e em seu capítulo quarto, trouxe definições quanto aos terrenos lindeiros. Em seu capítulo quinto, trouxe determinações e limites em relação ao uso das estradas no Município de Tapira/MG. No capítulo sexto e sétimo, determinou as formas de fiscalização e possíveis penalidades às infrações aos dispositivos da presente lei. O capítulo oitavo cuidou em tratar da manutenção, construção e reformas nos trechos das estradas, pontes, mata-burros, sinalização e demais obras, bem como da possibilidade de convênios para execução de obras viárias. E por fim, no capítulo nono, tratou acerca do material usado nas estradas.

10

Essa condição atribuída ao Município, no sentido de fiscalizar, limitar e sancionar determinados bens e comportamentos dos cidadãos, se deve em razão do seu poder de polícia, que consiste no poder em fiscalizar as atividades realizadas pelos particulares a fim de garantir que estas não prejudiquem a sociedade como um todo.

Sobre o poder de polícia exercido pela Administração Pública, leciona Hely Lopes Meirelles:

A razão do poder de polícia é a necessidade de proteção do interesse social e o seu fundamento está na supremacia geral que a Administração Pública exerce sobre todas as pessoas, bens e atividades, supremacia que se revela nos mandamentos constitucionais e nas normas de ordem pública, que a cada passo opõem condicionamentos e restrições aos direitos individuais

em favor da coletividade, incumbindo ao Poder Público o seu policiamento administrativo.⁴

Dessa maneira, comprehende-se o exercício do poder de polícia conferido à Administração Pública para regular a utilização de serviços ou até mesmo de bens inerentes ao interesse comum de sua população, como se verifica no caso em tela, que diz respeito especificamente à regulamentação de assunto de interesse local pelo Município, conforme o já citado artigo 30, I, da Constituição, em atenção ao interesse público, na regulamentação específica da mobilidade rural, das medidas de infraestruturas, da faixa de domínios e servidões, e do uso das estradas rurais do Município de Tapira/MG.

Deste modo, à vista do exposto, não se vislumbra qualquer óbice ao pretendido, visto que o Projeto de Lei posto em análise atende aos pressupostos constitucionais e legais e, sob o aspecto jurídico, encontra-se apto a ser aprovado.

III – DA CONCLUSÃO

Mediante os argumentos expostos, verificou-se a adequação formal do Projeto de Lei encaminhado, tendo em vista a iniciativa do chefe do Poder Executivo Municipal, conforme dispõem os artigos 41, III, e 64, XXV, da Lei Orgânica do Município de Tapira/MG, por se tratar de matéria que diz respeito à gestão dos bens municipais, além de criar atribuições e determinações quanto às Secretarias Municipais que menciona, tais como a Secretaria Municipal de Obras e a Secretaria Municipal de Segurança Pública, por exemplo.

Verificou-se também a constitucionalidade material do Projeto de Lei encaminhado, posto que se trata de matéria de interesse local, nos termos do artigo 30, I, da Constituição, e artigo 8º, I e XIV, da Lei Orgânica Municipal, referente ao regular

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 6^a edição. Editora Malheiros. p. 341.

exercício do polícia do Município de Tapira/MG, e ainda o disposto no artigo 195 da Lei Orgânica Municipal quanto à conservação das estradas vicinais.

Assim, **opina** esta Assessoria Jurídica Especializada pela legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei nº 19/2024, de iniciativa da Prefeita Municipal, Sra. Maura Assunção de Melo Pontes, que “dispõe sobre a mobilidade rural, institui as medidas de infraestruturas, faixa de domínios e servidões, e regulamenta o uso das estradas rurais do Município de Tapira/MG”.

É o parecer, s. m. j.

De Uberlândia/MG para Tapira/MG, 07 de novembro de 2024.

Daniel Ricardo Davi Sousa
OAB/MG 94.229

Paula Fernandes Moreira
OAB/MG 154.392

Haiala Alberto Oliveira
OAB/MG 98.420

Iris Cristina F. V. Bernardes
OAB/MG 140.037

Roberta Catarina Giacomo
OAB/MG 120.513

Laila Soares Reis
OAB/MG 93.429

12