



CÂMARA MUNICIPAL DE CAPINZAL DO NORTE - MA
Avenida Lindolfo Flório, s/n Vista Alegre - CEP: 65735-000
CAPINZAL DO NORTE-MA - CNPJ. Nº 01.651.692/0001- 09

PARECER JURÍDICO

REFERÊNCIA: Projeto de Lei nº 002/2026 – Poder Executivo Municipal.

INTERESSADO: Câmara Municipal de Capinzal do Norte/MA.

AUTORIA: Poder Executivo Municipal.

ASSUNTO: Análise de constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 002/2026, que dispõe sobre o reconhecimento, a classificação, o dimensionamento, a conservação e a proteção das estradas rurais do Município de Capinzal do Norte/MA, institui o Cadastro Oficial das Estradas Rurais e dá outras providências.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. REGULAMENTAÇÃO DAS ESTRADAS RURAIS. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. ART. 30, INCISOS I, II E V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA. PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO. FAIXAS DE DOMÍNIO. DIREITO DE PROPRIEDADE. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL E DAS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS. ADEQUAÇÃO DE DISPOSITIVOS ESPECÍFICOS. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE EM TESE. PARECER FAVORÁVEL À TRAMITAÇÃO, COM RECOMENDAÇÕES DE EMENDAS DE APERFEIÇOAMENTO.

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Assessoria Jurídica Legislativa o Projeto de Lei nº 002/2026, de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal, que objetiva estabelecer disciplina normativa para o reconhecimento, a classificação, o dimensionamento, a conservação, a manutenção e a proteção das estradas rurais situadas no território do Município de Capinzal do Norte/MA.

Conforme exposição de motivos, a proposição pretende solucionar problemas relacionados à ausência de regulamentação das vias rurais, notadamente o estreitamento das estradas pela instalação de cercas e plantações, a deterioração provocada pela deficiência de drenagem e a insegurança jurídica decorrente da ausência de cadastramento e delimitação das áreas destinadas ao trânsito público.

CÂMARA MUNICIPAL DE CAPINZAL DO NORTE - MA
Avenida Lindolfo Flório, s/n Vista Alegre - CEP: 65735-000



CÂMARA MUNICIPAL DE CAPINZAL DO NORTE - MA
Avenida Lindolfo Flório, s/n Vista Alegre - CEP: 65735-000
CAPINZAL DO NORTE-MA - CNPJ. Nº 01.651.692/0001- 09

A matéria contempla, entre outras providências, a classificação das estradas rurais em três categorias, a fixação de larguras mínimas das faixas de domínio, a disciplina das atividades de conservação, a instituição de cadastro oficial georreferenciado e o estabelecimento de proibições e sanções administrativas destinadas à proteção das vias públicas.

O projeto apresenta 18 artigos, distribuídos em cinco capítulos, acompanhados de exposição de motivos subscrita pelo Prefeito Municipal em 24 de agosto de 2026.

Compete a esta Assessoria examinar os aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposição, sem adentrar no juízo de conveniência e oportunidade política, reservado aos parlamentares.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. Da competência legislativa municipal e da constitucionalidade formal

A Constituição Federal, em seu art. 30, incisos I e II, estabelece a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

O inciso V do mesmo dispositivo atribui aos Municípios a competência para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local.

A regulamentação das estradas rurais municipais enquadra-se nesse âmbito de competência, uma vez que envolve a organização da malha viária local, a circulação de pessoas e mercadorias, a segurança do trânsito, a preservação dos bens públicos e a manutenção de serviços essenciais às comunidades rurais.

O Código de Trânsito Brasileiro, por sua vez, reconhece as estradas como vias rurais não pavimentadas e estabelece atribuições aos órgãos e entidades executivos rodoviários e de trânsito, observadas as respectivas circunscrições.

Nesse contexto, a proposição encontra respaldo na autonomia municipal constitucionalmente assegurada, inexistindo, em princípio, usurpação da competência legislativa da União ou do Estado do Maranhão.

Quanto à iniciativa legislativa, verifica-se que o projeto foi encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo e trata, inclusive, de atribuições administrativas relacionadas à manutenção, ao cadastro e à gestão das estradas municipais.

Assim, sob a perspectiva da iniciativa, não se identifica vício formal aparente, ressalvada a necessária conferência das disposições específicas da Lei Orgânica Municipal e do Regimento Interno da Câmara quanto ao procedimento de tramitação, às comissões competentes e ao quórum de deliberação.



CÂMARA MUNICIPAL DE CAPINZAL DO NORTE - MA
Avenida Lindolfo Flório, s/n Vista Alegre - CEP: 65735-000
CAPINZAL DO NORTE-MA - CNPJ. Nº 01.651.692/0001- 09

2.2. Da constitucionalidade material e da proteção das estradas rurais

O art. 3º do projeto reconhece as estradas rurais como bens públicos de uso comum do povo, em consonância com o art. 99, inciso I, do Código Civil.

A proposição também encontra fundamento no art. 23, inciso I, da Constituição Federal, que estabelece a competência comum dos entes federativos para conservar o patrimônio público.

A instituição de mecanismos destinados à identificação, conservação e proteção das estradas revela-se juridicamente legítima, especialmente diante da relevância dessas vias para o transporte escolar, o atendimento de saúde, o deslocamento da população e o escoamento da produção rural.

Entretanto, o reconhecimento legislativo da natureza pública das estradas não dispensa a demonstração da titularidade pública ou da existência de destinação juridicamente válida ao uso público.

A circunstância de determinado caminho atravessar imóvel particular ou ser utilizado habitualmente por terceiros não autoriza, por si só, sua incorporação automática ao patrimônio municipal.

Dessa forma, recomenda-se que a aplicação dos arts. 2º, 3º e 11 observe a necessária identificação da situação jurídica de cada via, distinguindo estradas públicas, caminhos particulares e áreas sujeitas a servidões regularmente constituídas.

Essa cautela é especialmente relevante porque o Cadastro Oficial das Estradas Rurais possui finalidade administrativa e técnica, não constituindo, isoladamente, título jurídico suficiente para transferência de propriedade imobiliária.

2.3. Das faixas de domínio e da garantia constitucional do direito de propriedade

O art. 5º estabelece larguras mínimas de faixa de domínio, fixadas em oito metros para estradas principais, seis metros para estradas secundárias e cinco metros para estradas vicinais ou ramais.

A definição legislativa de parâmetros de dimensionamento das vias públicas é compatível com a competência municipal para ordenar e administrar sua infraestrutura viária.

Deve-se, entretanto, observar o art. 5º, incisos XXII e XXIV, da Constituição Federal, que assegura o direito de propriedade e estabelece garantias para a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social.

Nesse particular, o § 2º do art. 5º do projeto apresenta importante mecanismo de proteção, ao prever a manutenção das larguras atuais das estradas existentes e sua adequação gradual mediante instrumentos jurídicos próprios.



CÂMARA MUNICIPAL DE CAPINZAL DO NORTE - MA
Avenida Lindolfo Flório, s/n Vista Alegre - CEP: 65735-000
CAPINZAL DO NORTE-MA - CNPJ. Nº 01.651.692/0001- 09

A previsão evita que a aprovação da lei seja interpretada como autorização automática para supressão de áreas particulares sem o procedimento legal correspondente.

Não obstante, recomenda-se aperfeiçoar a redação para esclarecer que a indenização prévia e justa será observada nas hipóteses constitucionalmente exigíveis, considerando que a doação voluntária não pressupõe indenização e que outros instrumentos, como a servidão administrativa, possuem disciplina jurídica específica.

Também se recomenda explicitar que a fixação das larguras mínimas não produz, por si só, transferência da propriedade particular ao Município, tampouco autoriza intervenção material em imóvel privado sem o adequado fundamento jurídico.

2.4. Da conservação das estradas, do uso de recursos públicos e da responsabilidade administrativa

Os arts. 6º a 11 disciplinam a conservação, a manutenção, as intervenções ambientais, as parcerias administrativas e a instituição do Cadastro Oficial das Estradas Rurais.

As providências mostram-se, em sua essência, compatíveis com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no art. 37 da Constituição Federal.

Merece destaque a previsão do art. 8º, § 2º, referente à elaboração de Plano Anual de Conservação, com priorização das estradas utilizadas no transporte escolar, transporte de pacientes e escoamento da produção.

Igualmente pertinente é a vedação, prevista no § 3º do art. 8º, ao emprego de máquinas, equipamentos e servidores públicos em imóveis particulares, ressalvadas as hipóteses legalmente autorizadas.

Todavia, a redação desse dispositivo deve ser interpretada sem impedir intervenções legitimamente necessárias à execução de serviços públicos, como obras de drenagem, servidões administrativas e outras situações juridicamente autorizadas.

Quanto ao art. 9º, recomenda-se maior precisão na disciplina das parcerias com particulares e entidades representativas, especialmente para evitar transferência irregular de bens, combustíveis ou equipamentos públicos, exigindo-se interesse público demonstrado, instrumento jurídico adequado, definição de responsabilidades e mecanismos de fiscalização e prestação de contas.

Por sua vez, o art. 10 deve ser aperfeiçoado quanto à referência à servidão de passagem. A passagem forçada prevista no art. 1.285 do Código Civil não se confunde



CÂMARA MUNICIPAL DE CAPINZAL DO NORTE - MA
Avenida Lindolfo Flório, s/n Vista Alegre - CEP: 65735-000
CAPINZAL DO NORTE-MA - CNPJ. Nº 01.651.692/0001- 09

juridicamente com a servidão predial regulada pelos arts. 1.378 e seguintes, razão pela qual a redação deve distinguir os respectivos institutos.

Essas observações não comprometem a finalidade central do projeto, mas recomendam ajustes que proporcionem maior segurança jurídica à sua futura execução.

2.5. Das infrações administrativas, das multas e do devido processo legal

O art. 12 do projeto estabelece condutas proibidas nas faixas de domínio das estradas rurais, enquanto o art. 14 disciplina a responsabilização administrativa dos infratores.

O exercício do poder de polícia administrativa municipal autoriza a instituição de medidas preventivas e repressivas destinadas à preservação das vias públicas, desde que respeitados os princípios da legalidade, proporcionalidade, razoabilidade, contraditório e ampla defesa.

O § 1º do art. 14 estabelece multa variável de um a dez salários mínimos.

Quanto à utilização do salário mínimo como referência, cumpre registrar que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 1.244 da repercussão geral (ARE 1.409.059), fixou a seguinte tese: *A fixação de multa administrativa em múltiplos do salário mínimo não viola o disposto no art. 7º, IV, da Constituição Federal.*

Portanto, a utilização do salário mínimo como parâmetro de fixação da multa administrativa não constitui, por si só, inconstitucionalidade, conforme entendimento vinculante do STF.

Todavia, identificam-se aspectos que merecem aperfeiçoamento.

O primeiro consiste na ausência de critérios objetivos para a graduação das penalidades. Embora se estabeleça intervalo entre um e dez salários mínimos, o projeto não define os parâmetros que deverão orientar a autoridade administrativa na escolha do valor aplicável.

Recomenda-se, nesse ponto, a inclusão de critérios como a gravidade da infração, a extensão do dano, a reincidência, as circunstâncias da conduta e a situação econômica do infrator, de modo a reduzir o risco de aplicação arbitrária das sanções.

O segundo aspecto refere-se ao procedimento administrativo. O art. 14 assegura genericamente o contraditório e a ampla defesa, mas não estabelece expressamente os prazos e meios de impugnação da autuação, a autoridade competente para julgamento e a possibilidade de recurso administrativo.

Embora tais questões possam ser detalhadas em regulamento, recomenda-se que a lei estabeleça suas garantias procedimentais essenciais, reservando ao decreto os aspectos operacionais.



CÂMARA MUNICIPAL DE CAPINZAL DO NORTE - MA
Avenida Lindolfo Flório, s/n Vista Alegre - CEP: 65735-000
CAPINZAL DO NORTE-MA - CNPJ. Nº 01.651.692/0001- 09

Por fim, a remoção administrativa de obstruções deverá observar a efetiva caracterização da natureza pública da área atingida e as garantias legais pertinentes, especialmente quando existir controvérsia dominial.

2.6. Da adequação orçamentária e financeira

O art. 16 estabelece que as despesas decorrentes da execução da futura lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, observadas as disposições da Lei Complementar nº 101/2000.

A previsão constitui medida pertinente, mas não dispensa a observância das exigências fiscais incidentes sobre ações governamentais capazes de gerar novas despesas.

Nos termos do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa deverá ser acompanhada, quando exigível, de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e declaração de adequação orçamentária e financeira do ordenador da despesa.

No caso, a instituição de cadastro georreferenciado, a sinalização das vias e a implementação de novas atividades administrativas poderão demandar recursos públicos específicos.

Assim, recomenda-se a verificação, pelo órgão técnico competente do Poder Executivo, da existência de impacto financeiro decorrente das obrigações instituídas, especialmente do Cadastro Oficial e do Plano Anual de Conservação, promovendo-se a juntada dos documentos pertinentes, quando legalmente exigíveis.

A simples indicação genérica das dotações orçamentárias não substitui os documentos exigidos pela legislação fiscal.

III – DAS RECOMENDAÇÕES À TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA

Considerando a análise realizada, esta Assessoria Jurídica entende recomendável que as comissões competentes apreciem, especialmente, os seguintes pontos:

1. Arts. 2º, 3º e 11: explicitação de que o reconhecimento e o cadastramento das estradas rurais não importam incorporação automática de áreas particulares ao patrimônio municipal.
2. Art. 5º, § 2º, e art. 12: aperfeiçoamento das disposições relativas às faixas de domínio, resguardando a propriedade privada, a situação jurídica das estradas existentes e os procedimentos de regularização e indenização, quando cabíveis.



CÂMARA MUNICIPAL DE CAPINZAL DO NORTE - MA
Avenida Lindolfo Flório, s/n Vista Alegre - CEP: 65735-000
CAPINZAL DO NORTE-MA - CNPJ. Nº 01.651.692/0001- 09

3. Art. 9º: previsão de requisitos mínimos para a celebração de parcerias com particulares, especialmente quanto à utilização e à fiscalização de recursos e equipamentos públicos.
4. Art. 10, parágrafo único: correção da referência conjunta à passagem forçada e à servidão predial, por constituírem institutos jurídicos distintos.
5. Art. 14: estabelecimento de critérios objetivos para graduação das multas e definição das garantias essenciais do procedimento administrativo sancionador.
6. Art. 16: verificação da necessidade de apresentação de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e demais documentos exigíveis pela Lei de Responsabilidade Fiscal.
7. Exposição de motivos: correção da divergência referente ao exercício de identificação da proposição legislativa.

As adequações poderão ser realizadas mediante emendas legislativas pertinentes, observadas as disposições da Lei Orgânica Municipal e do Regimento Interno da Câmara.

Ressalta-se que as emendas deverão preservar a iniciativa constitucionalmente atribuída ao Poder Executivo, sem promover indevida reorganização administrativa ou criação de despesas em desacordo com as limitações constitucionais.

IV – CONCLUSÃO

Ante o exposto, após análise do Projeto de Lei nº 002/2026, de autoria do Poder Executivo Municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa conclui que:

- a) **A matéria encontra amparo na competência legislativa municipal**, especialmente no art. 30, incisos I, II e V, da Constituição Federal, **por versar sobre infraestrutura viária rural, conservação de bens públicos e serviços de interesse local**;
- b) **A iniciativa do Chefe do Poder Executivo mostra-se formalmente adequada**, não sendo identificado vício de iniciativa na documentação examinada;
- c) **O conteúdo da proposição apresenta finalidade pública legítima e compatibilidade jurídica geral** com a Constituição Federal, o Código Civil, o Código de Trânsito Brasileiro e os princípios da Administração Pública;
- d) Existem dispositivos que demandam aperfeiçoamento, especialmente quanto à proteção do direito de propriedade, à delimitação das faixas de domínio, à disciplina das sanções administrativas e à observância das exigências orçamentárias;



CÂMARA MUNICIPAL DE CAPINZAL DO NORTE - MA
Avenida Lindolfo Flório, s/n Vista Alegre - CEP: 65735-000
CAPINZAL DO NORTE-MA - CNPJ. Nº 01.651.692/0001- 09

e) As inconsistências apontadas são, em princípio, passíveis de correção por emendas legislativas, não configurando impedimento absoluto à tramitação da matéria.

Dessa forma, **OPINA-SE FAVORAVELMENTE À TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI Nº 002/2026**, com recomendação expressa de aperfeiçoamento dos dispositivos indicados neste parecer, especialmente aqueles relacionados ao direito de propriedade, à regularização das faixas de domínio e às garantias do procedimento administrativo sancionador.

A manifestação favorável à tramitação não importa aprovação irrestrita da redação original, recomendando-se que as adequações sejam apreciadas pelas comissões competentes antes da deliberação definitiva em Plenário.

Ressalta-se, por fim, que o presente parecer possui natureza técnico-jurídica e caráter opinativo, cabendo aos membros do Poder Legislativo Municipal, no exercício de suas atribuições constitucionais e regimentais, a apreciação política e a deliberação sobre a proposição.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Capinzal do Norte (MA), 26 de agosto de 2026.

HEYRLANGE LIMA
COUTINHO:86990985372

Assinado de forma digital por HEYRLANGE
LIMA COUTINHO:86990985372
Dados: 2026.10.22 14:58:42 -03'00'

Heyrlange Lima Coutinho
Advogada OAB/MA nº 14.205
Portaria nº 09/2025