

## CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER:76-A /2025.

PROTOCOLO: 2769 /2025.

DATA ENTRADA: 03 de junho de 2025.

PROJETO DE LEI : 10.144 de 2025.

AUTORIA: Poder Executivo.

EMENTA: Recepçiona a Lei Federal nº 13.913, de 25 de novembro de 2019, no âmbito do Município de Caruaru, e dá outras providências.

CONCLUSÃO: **Favorável.**

### 1. RELATÓRIO.

Trata-se de **PARECER JURÍDICO** sobre proposição encaminhada pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, por meio do Ofício nº 6.736/2025, acompanhada de justificativa e Projeto de Lei que “Recepçiona a Lei Federal nº 13.913, de 25 de novembro de 2019, no âmbito do Município de Caruaru, e dá outras providências”. A proposta visa fixar em 5 (cinco) metros, de cada lado das faixas de domínio público das rodovias, a extensão da faixa não edificável no território municipal, em conformidade com as alterações promovidas na Lei Federal nº 6.766/1979.

O Projeto de Lei a ser analisado é composto por três artigos, todos devidamente formulados pelo Poder Executivo.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Federal, a Constituição Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do Projeto de Lei, cuja justificativa é a seguinte:



**MENSAGEM JUSTIFICATIVA Nº 029/2025**

Excelentíssimo Senhor Presidente,  
Senhores Vereadores,  
Senhoras Vereadoras.

Submetemos à elevada apreciação desta augusta Casa Legislativa o presente Projeto de Lei que *“Recepção a Lei Federal nº 13.913, de 25 de novembro de 2019, no âmbito do Município de Caruaru, e dá outras providências”*, para tratar da redução da faixa não edificável contígua às faixas de domínio público das rodovias.

A referida legislação federal autorizou os municípios e o Distrito Federal a fixarem, por meio de lei própria, limites distintos daqueles anteriormente estabelecidos de forma uniforme em todo o território nacional, reconhecendo, assim, as diferentes realidades urbanas e regionais. Essa medida representa importante avanço no sentido de conferir maior autonomia aos entes federados para disciplinar o uso e ocupação do solo em seus respectivos territórios, conforme suas peculiaridades e demandas locais.

Dessa forma, propõe-se que, no âmbito do Município de Caruaru, a faixa não edificável ao longo das rodovias seja fixada em 5 (cinco) metros de cada lado da faixa de domínio público. Tal medida visa equilibrar os princípios da segurança viária e da proteção das vias públicas com a necessidade de ordenamento urbano e o aproveitamento racional dos espaços urbanos e rurais consolidados, especialmente em áreas onde a aplicação do recuo de 15 metros (vigente anteriormente) mostrava-se excessivamente restritiva e por vezes incompatível com a realidade local.

A proposta ora apresentada não compromete a segurança viária nem o planejamento urbano, ao contrário, busca adequar a legislação municipal às diretrizes federais mais recentes e garantir maior segurança jurídica às edificações existentes e futuras em áreas adjacentes às rodovias, promovendo desenvolvimento ordenado, regularização fundiária e funcionalidade territorial.

Diante do exposto, submetemos o presente Projeto de Lei à consideração dos nobres Vereadores, confiando na sua aprovação por esta Casa Legislativa, certos de que contribuirá significativamente para o aprimoramento da política urbana do Município de Caruaru.

RODRIGO  
ANSELMO  
PINHEIRO DOS  
SANTOS:03957  
472440

Assinado de forma  
digital por RODRIGO  
ANSELMO PINHEIRO  
DOS  
SANTOS:03957472440  
Dados: 2025.06.03  
12:07:00 - 03'00"

**RODRIGO PINHEIRO**

Prefeito

É o relatório.

Passo a opinar.

## 2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

*Ab initio*, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante<sup>1</sup>, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos:

**Art. 91** – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

**Art. 133** – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

**Art. 274** – As deliberações das Comissões serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico** sobre as proposições legislativas, em forma de parecer que:

**“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do**

---

<sup>1</sup> Art. 123. (...) II – parecer de Comissão Permanente ou Especial: pronunciamentos opinativos sobre a matéria estudada;

**que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica,** que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples de parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – DF. Rel. Min. Marco Aurélio – STF).”

A sistemática adotada ressalta-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, **a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.**

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

### **3. TÉCNICA LEGISLATIVA.**

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente pelo Chefe Poder Executivo, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela



técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade constantes na Lei Complementar nº 95/1998.

Desta forma, o projeto de lei demonstra-se formalmente apto a prosseguir com seu processo legislativo e demais fases de análise.

#### 4. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA.

A proposição, ora apresentada pelo Poder Executivo Municipal, foi protocolada na forma de Projeto de Lei. Analisando-se as normas insculpidas no Art. 35 da LOM, e Art. 122 do Regimento Interno desta Casa, resta evidenciada a adequação formal da norma proposta, haja vista se tratar de matéria atinente a "**projeto de lei**". Ilustra-se as normas mencionadas:

##### LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO

**Art. 35 - As leis complementares** exigem, para sua aprovação, o voto favorável da maioria de dois terços, no mínimo, dos membros da Câmara.

**Parágrafo Único** - São leis complementares as que disponham sobre:

- I** - código tributário do Município;
- II** - código de obras e edificações;
- III** - código de posturas;
- IV** - código sanitário;
- V** - plano diretor;
- VI** - lei de zoneamento e parcelamento do solo urbano;
- VII** - lei instituidora do regime jurídico único dos servidores municipais e dos planos de carreira.

##### REGIMENTO INTERNO

**Art. 122** – A Câmara Municipal pronuncia-se sobre:

**I – projeto de lei de autoria do Prefeito, da Mesa Diretora, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais;**

- II** – pareceres das Comissões Permanentes e Especiais;
- III** – projetos de resolução e de decreto legislativo de autoria da Mesa Diretora, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais;
- IV** – requerimentos;
- V** – emendas;
- VI** – projetos de lei de iniciativa popular;
- VII** – indicações.



Portanto, a escolha pelo trâmite como **Projeto de Lei**, conforme definido no inciso I do Art. 122 do Regimento Interno, para matérias de competência da administração municipal, com a participação dos Poderes Executivo e Legislativo, é correta e demonstra a regularidade formal da proposição.

## 5. DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DELEGADA.

Embora, à primeira vista, o projeto incida sobre uso e ocupação do solo urbano, o fato é que se trata sobre norma de trânsito, situação que exige a iniciativa privativa da União sobre o tema, eis o que diz a Carta de 1988:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:  
(...)

XI - trânsito e transporte;

E tanto assim o é, que a legislação “recepcionada” são leis federais que determinam áreas *no aedificandi*. Como regra geral, não poderia o município legislar sobre o tema, ocorre que se está diante da única situação, constitucionalmente aceita, de um ente local legislar sobre tema federal, qual seja: com autorização expressa da União.

A lei federal autorizou os municípios e o Distrito Federal a fixarem, por meio de lei própria, limites distintos daqueles anteriormente estabelecidos de forma uniforme em todo o país.

Em sendo assim, a competência para legislar sobre o uso e ocupação do solo nas margens das rodovias passa a ser predominantemente municipal. A Constituição Federal, em seu Art. 30, incisos I e VIII, confere aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Analisando a Constituição Federal, verifica-se correta a competência deste Município em legislar sobre o tema, tendo em vista a clara presença do interesse local e da autorização federal, eis o que Diz a Carta Magna:



**Art. 30. Compete aos Municípios:**

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

II - **suplementar a legislação federal** e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672)

Desta forma, a alteração legislativa proposta é constitucionalmente válida no que tange à competência municipal.

## **6. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA – INICIATIVA CONCORRENTE.**

A presente proposição encontra amparo na competência do Município de Caruaru para legislar sobre matérias de interesse local, em especial sobre o ordenamento urbano e uso do solo. A redução da faixa não edificável ao longo de rodovias — é de **competência concorrente** para a iniciativa legislativa, segue a explicação:

A iniciativa para apresentar um projeto de lei pode ser exclusiva de um poder (ou seja, só o prefeito pode propor) ou concorrente (qualquer vereador ou o prefeito podem propor). Para que a matéria seja de iniciativa exclusiva do Poder Executivo (Prefeito), ela precisa estar expressamente listada nas hipóteses da Lei Orgânica do Município e do Regimento Interno da Câmara.

**Analisando a Constituição de Pernambuco:** As competências privativas do Governador listadas (§ 1º do Art. 19) referem-se a orçamento, matéria tributária, servidores públicos estaduais, organização de órgãos estaduais e efetivo militar. Nenhuma delas trata de uso e ocupação do solo ou planejamento urbano municipal.

**Já a Lei Orgânica de Caruaru (Art. 36):** As matérias de iniciativa exclusiva do Prefeito são:

- Criação de cargos e empregos públicos.
- Regime jurídico de servidores públicos.
- Estrutura de secretarias e órgãos municipais.
- Plano plurianual, orçamento e matéria tributária.

- Remuneração de servidores.
- Matéria financeira, alienação de bens imóveis e concessão de serviços públicos.

**Por fim, Regimento Interno da Câmara (Art. 131):** Repete, em essência, as mesmas matérias da Lei Orgânica.

Pelo exposto, a alteração da faixa não edificável é uma norma de **direito urbanístico**, que trata do **uso e ocupação do solo**. Este tema não se enquadra em nenhuma das hipóteses de iniciativa exclusiva do Prefeito listadas nos artigos 36 da Lei Orgânica e 131 do Regimento Interno. Não se trata de matéria puramente financeira, orçamentária, tributária, nem de criação de cargos ou de regime de servidores.

A jurisprudência também é pacífica em assegurar a autonomia municipal para legislar sobre uso do solo e temas urbanísticos:

**STF – ADI 4435/DF:** “É legítima a atuação legislativa municipal que discipline matéria de interesse local, desde que respeitadas as normas gerais fixadas pela União” (Rel. Min. Rosa Weber, j. 24/05/2020).

**STJ – REsp 1.252.462/PR:** “Os municípios possuem competência para legislar sobre o ordenamento do solo urbano, inclusive para definir normas específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo, desde que respeitadas as diretrizes da legislação federal.” (Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 15/06/2011).

**Súmula 473 do STF:** “A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”

**Conclusão,** como a matéria de direito urbanístico e uso do solo não está no rol taxativo (restrito) das competências de iniciativa exclusiva do Prefeito, ela é considerada de **competência concorrente**. Isso significa que tanto o Prefeito quanto qualquer vereador da Câmara Municipal de Caruaru poderiam ter apresentado um projeto de lei com este teor.



## 7. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

Do ponto de vista da técnica legislativa, o termo "recepcionar" não é o mais preciso ou comum para o que o Projeto de Lei se propõe a fazer. Embora o próprio texto oficial utilize essa palavra, sua escolha é mais figurada do que técnica.

O ato de uma lei municipal legislar sobre uma matéria autorizada por uma lei federal é, na prática, o exercício de uma competência. A lei federal não está sendo "recebida" como um documento, mas sim a sua permissão está sendo utilizada para criar uma norma local.

Os termos mais corretos e usuais para esse tipo de ação legislativa seriam:

- **Dispor sobre:** Este é talvez o termo mais adequado e neutro. A lei municipal passa a tratar, a legislar sobre aquele assunto. O título poderia ser: "Projeto de Lei que *dispõe sobre* a faixa não edificável ao longo das rodovias no âmbito do Município de Caruaru, nos termos da Lei Federal nº 13.913/2019".
- **Regulamentar:** Este termo é muito comum quando uma norma de hierarquia inferior detalha uma norma superior. Neste caso, a lei municipal está regulamentando, para o seu território, a possibilidade aberta pela lei federal. O título poderia ser: "Projeto de Lei que *regulamenta* a aplicação da Lei Federal nº 13.913/2019 no Município de Caruaru".
- **Fixar ou Estabelecer:** Como a lei está definindo um novo limite, estes verbos seriam muito diretos e corretos. Por exemplo: "Projeto de Lei que *fixa* em 5 (cinco) metros a faixa não edificável ao longo das rodovias...". O próprio Art. 2º do projeto usa o verbo "estabelece".
- **Adequar a legislação:** A ação também pode ser vista como uma adequação da legislação municipal às novas diretrizes federais. O título poderia ser: "Projeto de Lei que *adequa* a legislação de uso e ocupação do solo do Município às disposições da Lei Federal nº 13.913/2019".

Em resumo, embora o Projeto de Lei 10.144 use o termo "recepciona", o mais correto tecnicamente seria dizer que ele **dispõe sobre, regulamenta** ou **fixa** os limites da faixa não edificável, exercendo uma competência que lhe foi delegada pela legislação federal.

Portanto, a Consultoria Jurídica sugere ao relator(a) a adoção da norma mais correta, aplicando ao texto emenda redacional, e a seguinte redação:

**“Art. 1º** Esta Lei regulamenta, no âmbito do Município de Caruaru, a autorização prevista na Lei Federal nº 13.913, de 25 de novembro de 2019, que “altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, para assegurar o direito de permanência de edificações na faixa não edificável contígua às faixas de domínio público de rodovias e para possibilitar a redução da extensão dessa faixa não edificável por lei municipal ou distrital”.

## 8. QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença de maioria absoluta dos Vereadores nos termos do art.115, §1º do Regimento Interno c/c art. 138, e nos termos do art. 29,§ 1º da LOM, *verbis*:

### Regimento Interno

**Art. 115** – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§ 1º - Por **maioria simples**, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, a Câmara deliberará sobre todas as matérias, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.

**Art. 138** – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

Lei Orgânica do Município

**Art. 29** - As reuniões da Câmara somente poderão ser abertas com a presença de, no mínimo, um terço dos Vereadores, exceto as reuniões solenes, que poderão ser abertas com qualquer número.

**§ 1** - As deliberações da Câmara, excetuados os casos previstos em lei, serão tomadas por maioria simples de votos, presentes pelo menos a maioria absoluta dos Vereadores.

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

## 9. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, trata-se de um parecer opinativo<sup>2</sup>, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo a consequente aprovação/rejeição.

Em assim sendo, em obediência às normas legais, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela **legalidade e constitucionalidade, com emenda redacional**, do presente Projeto de Lei, por atender aos requisitos constitucionais do interesse local a ser tutelado, bem como todo arcabouço jurídico em vigor na República.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 11 de junho de 2025.



*Anderson Mélo*

**Dr. ANDERSON MÉLO**

**OAB-PE 33.933**

Supervisor de Consultoria e Legislativo  
Digital

**Dra. EDILMA CORDEIRO**  
CONSULTORA JURÍDICA GERAL.

**Dr. BRENNO H. DE O. RIBAS**  
CONSULTOR JURÍDICO EXECUTIVO.

**MOACIR EDUARDO TELES**  
**PEIXOTO DOS SANTOS**  
ESTAGIÁRIO DE DIREITO - CJL

**Dra. EDILMA ALVES CORDEIRO**  
CONSULTORA JURÍDICA GERAL