

CONSULTA/00124/2025/MN/G/

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sr. Wagner Ricardo Pereira – Vereador

Sra. Bianca Bordignon – Assessora Parlamentar

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei Complementar nº 5/2025, que "dispõe sobre a supressão do Artigo 33 e do parágrafo 4º do Artigo 32 da Lei Complementar nº 341, de 13 de setembro de 2019, que institui o Plano de Mobilidade Urbana de Mogi Mirim, e dá outras providências – Alteração da legislação municipal urbanística, que compreende a política municipal de estacionamentos de uso público e privado – Competência administrativa e legislativa do Município implementar e/ou revisar a política urbanística – Iniciativa concorrente – Precedentes dos Tribunais Superiores – Considerações.

CONSULTA

A Administração Consulente nos encaminha para análise a minuta de Projeto de Lei Complementar nº 5/2025, que "dispõe sobre a supressão do Artigo 33 e do parágrafo 4º do Artigo 32 da Lei Complementar nº 341, de 13 de setembro de 2019,

que institui o Plano de Mobilidade Urbana de Mogi Mirim, e dá outras providências, e, ao final, solicita avaliação sobre “competência de iniciativa; impacto da proposta no município e no Plano de Mobilidade Urbana; impactos da mudança legislativa na cidade; impactos da mudança legislativa na Lei Orgânica e demais legislações municipais e a indicação de eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática e identifique possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto”

ANÁLISE JURÍDICA:

Primeiramente, é sempre oportuno lembrar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do mérito de projetos de lei, sendo nossa orientação restrita à verificação da *competência* e da *iniciativa*.

Assim, cumpre-nos asseverar que nenhuma dúvida pode restar que se insere na alçada de competência legislativa do Município “[...] promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”, *ex vi* do inc. VIII do art. 30 da Constituição da República.

Já a Constituição do Estado de São Paulo determina que “[...] no estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes; a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes; [...] a observância das normas urbanísticas, de segurança, higiene e qualidade de vida; a restrição à utilização de áreas

de riscos geológicos” (ver incs. I, II e V do art. 180); e que “lei municipal estabelecerá, em conformidade com as diretrizes do plano diretor, normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes” (ver art. 181).

Por sua vez, a Lei Orgânica Municipal estabelece que “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 [...] planejar o uso e a ocupação do solo em seu território, em zona urbana e rural, estabelecendo normas de edificação, de loteamento, de arruamento e de zoneamento urbano e rural bem como as limitações urbanísticas convenientes à ordenação do seu território, observado o estatuto da cidade” (ver inc. XIII do art. 12) e que compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município e, especialmente [...] aprovar o plano diretor (ver inc. XII do art. 31).

Em síntese, considerando que a proposição ora em análise tem seu conteúdo relacionado à mobilidade urbana – que compreende os estacionamentos como infraestruturas de mobilidade urbana, estabelecimento da política de estacionamentos de uso público e privado, as áreas de estacionamentos públicos e privados, gratuitos e onerosos (ver § 3º do art. 3º, inc. V do art. 23 e inc. VIII do art. 24, todos da Lei nº12.587/2012 – Política Nacional de Mobilidade Urbana) – essa temática está abrangida pelo Direito Urbanístico nenhuma dúvida pode restar que se insere na exclusiva competência administrativa e legislativa do Município implementar e/ou revisar a política municipal de estacionamentos de uso público e privado.

No tocante à iniciativa legislativa, ainda que a matéria seja de ordem eminentemente técnica e urbanística, é sempre oportuno lembrar que são de iniciativa

parlamentar (vale dizer: iniciativa concorrente) todas as proposições legislativas cujas matérias não sejam inseridas nos róis constitucionais, federal e estadual, e, simetricamente, na Lei Orgânica do Município, de iniciativa privativa dos chefes do Poder Executivo federal, estadual, municipal ou das Mesas Diretoras do Poder Legislativo.

Essa tem sido a linha de raciocínio adotada pelo próprio Supremo Tribunal Federal, ao analisar a competência concorrente e reservada, conforme se pode extrair da ADIn. nº 724-MC/RS, Rel. Min. Celso de Mello, e dos Embargos de Declaração no RE nº 590.697/MG, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, ambos no seguinte sentido:

“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca”.

Aliás, no Tema nº 917 (cf. in Acórdão prolatado no ARE nº 878911/RG), o Supremo Tribunal Federal consignou que “não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, ‘a’, ‘c’ e ‘e’, da Constituição Federal)”.

Não bastasse o que até foi dito e transcrito, veja o que já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

“Recurso extraordinário. Ação direta de inconstitucionalidade contra lei municipal, dispondo sobre matéria tida como tema contemplado no art. 30, VIII, da Constituição Federal, da competência dos Municípios. 2. Inexiste norma que confira a Chefe do Poder Executivo municipal a exclusividade de iniciativa relativamente à matéria objeto do diploma legal impugnado. Matéria de competência concorrente.

Inexistência de invasão da esfera de atribuições do Executivo municipal. 3. Recurso extraordinário não conhecido” (cf. in RE nº 218110, Rel. Min. Néri da Silveira, 2ª Turma, j. em 2/4/2002, DJ de 17/5/2002) (grifo nosso).

Nesse mesmo sentido decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei de iniciativa parlamentar, que altera artigo da norma que disciplina o zoneamento, ocupação e parcelamento do solo urbano do município de Mirassol – Vício de iniciativa ou de invasão de reserva de competência administrativa do Chefe Executivo não verificado – Precedentes do Órgão Especial – Inexistência de participação de entidades comunitárias no processo legislativo e de estudos prévios de impacto urbanístico e ambiental – Incompatibilidade com os artigos 111, 180, *caput*, I, III e IV, e 181 §§ 1º e 2º, 191 e 192 da Constituição Estadual – Ação procedente, com observação” (cf. in ADIn. nº 2024071-37.2020.8.26.0000, Rel. Moreira Viegas, Órgão Especial, j. em 28/4/2021, registro em 10/05/2021) (grifo nosso).

“Ação Direta de Inconstitucionalidade da Lei nº 4.263 de 23 de dezembro de 2019, do Município de Mirassol, que dispõe sobre a criação da zona comercial e residencial mista no Município de Mirassol, compreendida entre ruas especificadas, e dá outras providências. Vício de iniciativa. Inocorrência. Competência para legislar sobre Direito Urbanístico que não é exclusiva do Alcaide. Precedentes da Corte. Norma que, para sua consecução, não procedeu a estudo específico, sequer permitiu a participação popular, através das entidades comunitárias nos estudos e encaminhamentos de problemas e soluções afetos ao projeto de lei. Análise de inconstitucionalidade, neste ponto, que se dá em razão da causa de pedir aberta de ações como a presente. Participação popular que se insere na gestão democrática do Município. Ausência que viola o inciso II do art. 180 da Carta Estadual. Ação

procedente” (cf. in ADIn. nº 2024621-32.2020.8.26.0000, Rel. Xavier de Aquino, Órgão Especial, j. em 31/3/2021, registro em 6/4/2021) (grifo nosso).

Destarte, como a Administração Consulente já deve ter percebido, não vislumbramos nenhum vício de constitucionalidade (material ou formal) capaz de impedir a regular tramitação de propostas legislativas que visam alterar política municipal de estacionamentos de uso público e privado, se presentes e devidamente justificadas, é claro, as razões que ensejam a aventada alteração legislativa.

Queremos com isso dizer que, para se promover tais alterações, é imprescindível que o legislador municipal titular da iniciativa legislativa se atenha aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, demonstrando e indicando a adequação da proposta ao fim que se busca atingir e necessidade do segmento populacional que será eventualmente beneficiado, sem contudo, impor medidas mais restritivas ou gravosas para outro segmento da população local.

Em síntese, sempre que estiverem se presentes e devidamente justificadas, é claro, as razões que ensejam a aventada alteração parcial da política municipal de estacionamentos de uso público e privado – que, presumimos, deve estar embasada em prévios estudos que justifiquem e fundamentem as alterações pretendidas – não se pode limitar a deflagração do processo legislativo por iniciativa parlamentar nem tampouco a imprescindível participação popular por meio de audiências públicas, até porque a legislação municipal urbanística, na qual está compreendida a política municipal de mobilidade urbana, dentre outras finalidades, busca o bem estar social e, como tal, não pode ser tida nem considerada como estática.

Enfim, feitas essas considerações, cremos que a Administração Consultante está abalizada para decidir acerca da matéria objeto da presente consulta.

São Paulo, 26 de março de 2025.

Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP n° 87693

Consultor Jurídico



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP n° 151.849

Diretor Jurídico