

CONSULTA/0733/2025/MN/G/DDR

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sr. Wagner Ricardo Pereira – Comissão de Justiça e Redação

Sra. Bianca Bordignon – Assessoria Parlamentar

EMENTA:

Câmara Municipal – Substitutivo nº 1 ao Projeto de Lei nº 140/2025, que “autoriza o Poder Executivo Municipal a implementar medidas de mitigação de tráfego e a buscar rotas alternativas de circulação em resposta à potencial instalação de sistemas de tarifação viária (pedágios) no âmbito do município, na rodovia SP-340” – Constatação de vício de constitucionalidade formal (iniciativa) – Só o Prefeito pode desencadear o processo legislativo de leis autorizativas – Precedentes jurisprudenciais – Recomendação – Exercício das funções de colaboração e assessoramento da Edilidade – Indicações regimentais ou tratativas políticas com o titular da iniciativa legislativa demonstrando a viabilidade de tais e quais vias municipais, cujo investimento e oportuna de realização de obras específicas, poderiam contribuir com integração à nova malha viária municipal alternativa ou, quiçá, início de tratativas e/ou negociações político-administrativas com os Poderes concedentes e concessionárias visando uma eventual isenção de tarifa de

pedágio dos veículos automotores regularmente licenciados pelo Município que são utilizados para deslocamento trabalho-residência ou vice-versa – Considerações.

CONSULTA:

A Administração Consulente encaminha para análise a minuta de "Substitutivo nº 1 ao Projeto de Lei nº 140/2025, que "autoriza o Poder Executivo Municipal a implementar medidas de mitigação de tráfego e a buscar rotas alternativas de circulação em resposta à potencial instalação de sistemas de tarifação viária (pedágios) no âmbito do município, na rodovia SP-340", solicitando "parecer técnico e jurídico abrangente, considerando os seguintes aspectos: Competência de iniciativa; Impacto da proposta no Município; Efetividade da proposta, considerando o limite de atuação do Legislativo quanto a autorizar o Executivo a implementar tais medidas" e indicação de "eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática" e de 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*.

Antes, porém, de analisarmos essa nova proposição, gostaríamos de reiterar o termos manifestados na Consulta nº 0608/2025/JG/G/DDR, de 8/10/205, quando foi juridicamente apreciado Projeto de Lei nº 140/2025, de iniciativa parlamentar, que visava proibir a instalação de novas praças de pedágio e a instalação de pórticos ou quaisquer outros sistemas eletrônicos com a finalidade de cobrar pedágio no âmbito do Município de Mogi Mirim que, concluiu, com sólidos fundamentos jurisprudenciais oriundos do Tribunal de Justiça de São Paulo, que não é dado aos Municípios proibir a instalação de praças em pedágio em território municipal, notadamente quando as rodovias não são integrantes do patrimônio local, opinando, portanto, pela sua inconstitucionalidade.

Temos ciência que, aparentemente, a competente comissão legislativa temática acatou – de forma parcial – a opinião jurídica manifestada na mencionada consulta, porém, ao invés de emitir parecer desfavorável e encaminhá-lo ao Plenário para ser discutido (ver art. 36 c/c art. 54, II, a e art. 55, § 4º, todos Regimento Interno da Edilidade), limitou-se a oficiar o Autor da proposição legislativa concedendo-lhe prazo hábil para “análise” do “[...] *parecer emitido e se manifeste quanto à manutenção, retirada ou eventual apresentação de substitutivo ao Projeto de Lei nº 140/2025*”.

Com as vêrias de estilo, tal circunstância é indicativa da inobservância das normas regimentais – emissão do parecer desfavorável e seu oportuno encaminhamento para discussão em Plenário e “transferência” ao autor da proposição de uma formalidade que não lhe cabe ou compete – que, como é sabido, pode macular de “vício” procedural todo o processo legislativo e culminar com a oportuna declaração judicial de inconstitucionalidade, caso a novel proposição seja aprovada.

Destarte, não obstante possa ser considerada relevante e meritória a “disposição da comissão” de não “manter projetos parados”, é certo, pois, que o

"procedimento" adotado não encontra fundamento regimental que o ampare, merecendo, pois, ser evitado.

Reitere-se que, segundo o rito regimental, deve ser emitido parecer (favorável ou não) às proposições submetidas à apreciação legislativa temática e encaminhado à deliberação do Plenário, a quem competirá, conforme o caso, aprovar o parecer, concluindo pelo arquivamento da proposição ou, se rejeitado, deliberar pelo encaminhamento às demais comissões.

Isto posto, feita essa preliminar que entendemos oportuna e pertinente, passamos a opinar objetivamente.

Como é notório, cabe à Edilidade, de modo geral, autorizar o Prefeito a praticar determinados atos (ver respectivos incs. do art. 31 da LOM), observando-se que a atribuição organizacional de "autorizar" não significa "desencadear" o processo legislativo de norma legal específica.

Lembre-se, ainda, que as proposições meramente autorizativas (e, portanto, não impositivas) simplesmente outorgam uma faculdade ao então gestor público para, segundo critérios de oportunidade e conveniência, executá-la.

Aliás, uma das características – se não a principal – das leis autorizativas é a faculdade de o destinatário da autorização legislativa (in casu, o Chefe do Poder Executivo) praticar ou não o ato nela prevista. Vale dizer que, por motivos de oportunidade e conveniência administrativa, os agentes competentes, ou quem lhes faça as vezes, podem ou não atender ao mandamento legal.

Esclareça-se, ainda, que, se o destinatário da autorização, em face das competências que lhe são atribuídas pela Lei Orgânica do Município, é o Chefe do Poder Executivo, só o Prefeito pode desencadear o processo legislativo de leis autorizativas.

Se assim o é e deve ser, a proposição ora em análise, de iniciativa parlamentar, que visa “autorizar” o Prefeito a “implementar medidas de mitigação de tráfego e a buscar rotas alternativas de circulação em resposta à potencial instalação de sistemas de tarifação viária (pedágios) no âmbito do município, na rodovia SP-340” também se afigura juridicamente inviável e sujeita à rejeição pelas comissões legislativas temáticas e pelo Plenário Cameral, no pleno exercício do controle preventivo de constitucionalidade.

José Afonso da Silva ensina que “[...] a iniciativa, por regra, é do Chefe do Poder Executivo, porque a ele é quem cabe saber se precisa ou não de autorização legislativa para a prática de algum ato ou negócio jurídico-administrativo. A iniciativa legislativa parlamentar de Lei Autorizativa, se não é inconstitucional por ferir alguma regra de iniciativa exclusiva prevista no art. 61 da CF, não tem mais o sentido de uma indicação ao Chefe do Poder Executivo para a realização do ato ou negócio” (cf. in *Processo Constitucional de Formação das Leis*, 2^a ed., Malheiros, São Paulo, 2006, p. 333) (grifamos).

A propósito, vamos um pouco mais além para asseverar que, ainda que a proposição mencionada na presente fosse aprovada pelo Plenário Cameral e seu autógrafo fosse sancionado pelo Prefeito, ele continuaria maculada com o vício de constitucionalidade formal, pois a sanção não supre o vício de iniciativa, sujeitando-a, portanto, à declaração de inconstitucionalidade pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (ver, a propósito, STF, ADI 1.197, Relator: Ministro CELSO DE MELLO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 18/05/2017, Publicação em 31/05/2017 e TJSP, ADIn. nº 138.568.0/3-00-SP, Órgão Especial, Rel. Renato Nalini, j. em 14/3/2007).

De qualquer maneira, como já deixamos entrever, é importante salientar que quando constatamos vício de constitucionalidade formal nas proposições

legislativas – como é o caso da lei de iniciativa parlamentar “autorizar” o Prefeito a implementar vias alternativas que evitem tais e quais sistemas de pedágio em rodovias federais e estaduais que “cortam” o perímetro urbano do Município, – temos recomendado a apreciação da possibilidade de ser editada uma indicação ao Prefeito, exercendo o Poder Legislativo, desse modo, a função de assessoramento (ver § 4º do art. 2º e art. 160 da Resolução nº 276/2010 - Regimento Interno da Edilidade) ao Poder Executivo.

Nesse sentido lecionava Hely Lopes Meirelles:

“De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao Prefeito *adjuvandi causa*, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do Prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial[...].

A função de assessoramento da Câmara ao Prefeito se expressa através de indicações, aprovadas pelo plenário. A indicação é mera sugestão do Legislativo ao Executivo para a prática ou abstenção de atos administrativos da competência exclusiva do Prefeito. Não obriga o Executivo nem compromete o Legislativo. É ato de colaboração, de ajuda espontânea de um órgão ao outro. Como simples lembrete, a indicação não se traduz em interferência indébita do Legislativo no Executivo, porque não impõe à Administração o seu atendimento. É, todavia, uma função de colaboração da Edilidade para o bom governo local, apontando medidas e soluções administrativas, muitas vezes não percebidas pelo Executivo, mas

pressentidas pelo Legislativo como de alto interesse da comunidade" (cf. in Direito municipal brasileiro, 17^a ed. – São Paulo: Malheiros, 2014, pp. 632-636).

Pois bem, nesse aspecto, não se afigura inconveniente que os integrantes do Poder Legislativo municipal, diretamente, procedam a tratativas políticas com o chefe do Executivo municipal, procurando demonstrar o interesse público e, nos limites da competência municipal, a viabilidade de tais e quais vias municipais, cujo investimento e oportuna de realização de obras específicas (em conformidade com as leis orçamentárias vigentes, é claro), poderiam contribuir com integração à nova malha viária municipal alternativa e, dessa forma, "mitigar" o ônus para os municíipes impactados com o pagamento, pelos usuários e/ou municíipes residentes, das tarifas (preços públicos) cobradas pelas concessionárias de rodovias federais e estaduais que "cortam" o perímetro urbano do Município, sem prejuízo, é claro, da adoção de outros instrumentos "mitigadores", a exemplo de tratativas e/ou negociações político-administrativas com os Poderes concedentes e concessionárias visando uma eventual "isenção" de tarifa de pedágio dos veículos automotores regularmente licenciados pelo Município que são utilizados para deslocamento trabalho-residência ou vice-versa, etc.

Por fim, não podemos deixar de observar que, consoante disposição regimental, "não serão aceitos substitutivos, emendas ou subemendas que não tenham relação direta ou imediata com a matéria da proposição principal" (ver art. 150 do Regimento Interno da Edilidade).

Enfim, feitas essas considerações, cremos que a Administração Consulente está abalizada para decidir acerca da matéria objeto da presente consulta, colocando-nos, desde já, à inteira disposição para as complementações que julgar necessárias.

São Paulo, 27 de novembro 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