

CONSULTA/0608/2025/JG/G/DDR

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM - SP

At.: Vereador Wagner Ricardo Pereira

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei – Iniciativa parlamentar – Pedágio – Proibição - Considerações gerais.

CONSULTA:

"Encaminho para análise o Projeto de Lei Nº 140/2025, que "Proíbe 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."

Solicito um parecer técnico e jurídico abrangente, considerando os seguintes aspectos:

Competência de iniciativa.

Impacto da proposta no Município, considerando as estradas municipais.

Efetividade da proposta, considerando o limite de atuação do Município comparado com o Estado e a União sobre estradas e rodovias.

Solicito que o parecer indique eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática.

Peço que o parecer identifique possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto”.

ANÁLISE JURÍDICA:

Diante das indagações propostas, passamos a exarar as considerações a seguir:

Inicialmente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do mérito de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da **competência** e da **iniciativa**. Desta forma, a presente consulta apresentará ponderações acerca da constitucionalidade do respectivo projeto de lei somente sobre esses aspectos.

Pois bem, o art. 1º, do **Projeto de Lei nº 140/2025**, contém um único artigo destinado à proibição de “construção 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 acordo com o autor Hely Lopes Meirelles, “O pedágio é a modalidade de preço público (não confundir com taxa) cobrado pela utilização de obras viárias com características especiais que facilitem o trânsito e o tráfego de veículos e pedestres.” (cf. *in Direito Municipal Brasileiro*, 22ª ed., Malheiros, São Paulo, 2025, p. 160). Por sua vez, Aliomar Baleeiro, entende que o pedágio tem “[...] a natureza de serviço público de conservação, cuja divisibilidade somente se manifesta no

momento da utilização da via pública.” (cf. *in* *Direito Tributário Brasileiro*, 11ª edição, Forense, Rio de Janeiro, 2004, p. 549).

Embora meritória, a pretensão do nobre parlamentar desatende a repartição constitucional de competências legislativas. Falta competência legislativa para que o Município disponha sobre vedação de instalação de praças de pedágio estaduais ou federais nas respectivas vias públicas.

Essa ausência de titularidade jurídica somente poderia ser resolvida pela Constituição Federal, de modo que entendemos ser incabível a imposição, pelo Município (Executivo ou Legislativo) de um dispositivo legal para impor a proibição de instalação de pedágios de outros entes federativos.

Roque Antônio Carrazza diz que a competência tributária possui limites na “observância das normas constitucionais” (cf. *in* *Curso de Direito Constitucional Tributário*, 30ª ed., Malheiros, São Paulo, 2015, p. 597). E prossegue: “Não cria tributo quem quer, mas quem pode, de acordo com a Constituição” (cf. *in* ob. cit., p. 612). Roque Antônio Carrazza ainda afirma que “[...] o pedágio teve expressamente reconhecida, pela Constituição Federal, sua natureza tributária” (cf. *in* ob. cit., p. 651).

Ainda que não tivesse a natureza jurídica tributária, dependendo da corrente doutrinária que se pretenda adotar, falta ao Município a titularidade dos serviços prestados, o que significa a falta de competência para dispor sobre as rodovias federais e estaduais. Posto isto, *se bem entendido o questionamento*, não haveria como promover qualquer forma de proibição em relação à instalação de pedágios ou dispositivos assemelhados em rodovias federais e estaduais.

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

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE PROÍBE A INSTALAÇÃO DE PRAÇAS DE PEDÁGIO EM TERRITÓRIO MUNICIPAL. VÍCIO FORMAL CONFIGURADO. TEMA COMETIDO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. NORMA EVIDENTEMENTE INCONSTITUCIONAL. AÇÃO PROCEDENTE. PROIBIÇÃO DE PRAÇAS DE PEDÁGIO. NÃO INCUMBE AO MUNICÍPIO PROIBIR A INSTALAÇÃO DE PRAÇAS DE PEDÁGIO EM TERRITÓRIO MUNICIPAL, EIS QUE AS RODOVIAS SÃO BENS PÚBLICOS QUE NÃO INTEGRAM O PATRIMÔNIO LOCAL. É DO ESTADO A ATRIBUIÇÃO DE MANTÊ-LAS E TERCEIRIZÁ-LAS DE ACORDO COM SUA DISCRICIONARIEDADE. LEI MUNICIPAL FULMINADA DE INCONSTITUCIONALIDADE, POIS INCOMPATÍVEL COM OS INCISOS II, XIV E XIX DO ARTIGO 47 E COM O ARTIGO 120, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO PAULISTA. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. AÇÃO PROCEDENTE” (cf. in ADI nº 0157584-87.2010.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. José Renato Nalini, J. em 2/2/2011).

Consta do mencionado aresto:

“Este é um dos típicos diplomas de total incompatibilidade com a ordem fundante. Não apenas por sua iniciativa parlamentar, mas também porque nem depende do Prefeito a instalação ou não de praças de pedágio no território do município.

As rodovias são vias de comunicação de interesse coletivo. A terceirização permite conferir às estradas paulistas o nível de qualidade nacionalmente reconhecido e que fica mais evidente no cotejo com as rodovias federais.

Tão escancarada a inviabilidade de permanência dessa normativa no pacto regente que a Edilidade sequer tentou justificar a sua compatibilidade com a lei suprema”.

A mesma Corte paulista decidiu:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 3.292/2023, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, DO MUNICÍPIO DE CASTILHO. ISENÇÃO DE TARIFA DE PEDÁGIO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. I. Caso em Exame: Ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei Municipal nº 3.292/2023, que permite isenção parcial ou total de tarifa de pedágio no município de Castilho-SP. II. Questão em Discussão: 2. A questão em discussão consiste em determinar se o Município de Castilho possui competência para legislar sobre isenções tarifárias de pedágios, interferindo em contratos de concessão estaduais e violando princípios constitucionais. III. Razões de Decidir: 3. A norma impugnada invade competência privativa do Executivo estadual, posto cuidar-se de rodovia estadual, cujo contrato de concessão é celebrado pelo Executivo Estadual. Violação aos arts. 47, XVIII, 120, 159, parágrafo único, da Constituição Estadual, e art. 175 da Constituição Federal. 4. A lei afronta, ainda, o princípio da isonomia ao conceder isenções apenas aos moradores do município, violando o art. 5º, caput e 19, III, da Constituição Federal, interfere no equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão previsto no art. 117 da CF e, não precedida de estudo de impacto econômico-financeiro, afronta o art. 113 do ADCT. IV. Dispositivo e Tese: 6. Ação procedente com declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 3.292/2023 do Município de Castilho. Legislação Citada: Constituição Federal, art. 5º, caput, 19, III, 117 e 175. Constituição Estadual, art. 47, XVIII, 120 e 159, parágrafo único. Jurisprudência Citada: STF, ADI 4382, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 11.10.2018. TJSP, ADI 2022642-30.2023.8.26.0000, Rel. Des. Ademir Benedito, j. 03.05.2023. TJSP, ADI 2275258-32.2022.8.26.0000, Rel. Des. Costabile e Solimene, j. 22.03.2023” (cf. in ADI nº 2334235-46.2024.8.26.0000, Órgão Especial, Re. Des. Xavier de Aquino, J. em 28/5/2025).

Dessa forma, em nossa opinião, o **Projeto de Lei nº 140/2025** não possui interesse predominantemente local e viola o sistema constitucional de competências legislativas. Não cabe ao Município proibir a construção de novas praças de pedágio e a instalação de pórticos ou quaisquer outros sistemas eletrônicos correlatos em rodovias estaduais ou federais na sua circunscrição.

Essas são as considerações a serem feitas a respeito da presente consulta, sem embargo de outros entendimentos em sentido contrário, para com os quais manifestamos, desde já, o nosso respeito.

São Paulo, 8 de outubro de 2025.

Elaboração:



João Gabriel Lemos Ferreira

OAB/SP nº 145.358

Consultor Jurídico

Aprovação:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP nº 151.849

Diretor Jurídico