



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

PARECER EM 1º TURNO

PROJETO DE LEI N. 121/2025

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA

1. RELATÓRIO

Vem à Comissão de Legislação e Justiça, em primeiro turno de discussão e votação nesta Casa Legislativa, o Projeto de Lei n. 121/2025, de autoria do Vereador Pedro Rousseff, que “Veda a instalação de praças de pedágio em vias urbanas de titularidade do Município de Belo Horizonte.”

Devidamente instruído e recebido pelo Presidente desta Comissão, fui designada relatora e é nesta condição que passo a fundamentar o presente parecer.

2. FUNDAMENTAÇÃO

O projeto em análise visa vedar a instalação de praças de pedágio em quaisquer vias urbanas de titularidade do Município de Belo Horizonte.

Neste sentido, estabelece que “consideram-se vias urbanas aquelas definidas no art. 60 do Código de Trânsito Brasileiro (Lei Federal nº 9.503/1997), que se localizem dentro dos limites territoriais do município e sejam de responsabilidade da administração municipal”.

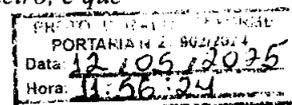
Como justificativa expõe que:

Nesse sentido, seguindo o exemplo de municípios vizinhos, como Lagoa Santa e Pedro Leopoldo, cujos prefeitos já propuseram leis para impedir a implementação de pedágios dentro de seus territórios, este projeto visa garantir que Belo Horizonte também adote uma postura firme contra a tarifação das vias municipais.

Dessa forma, este Projeto de Lei busca impedir que medidas semelhantes sejam adotadas dentro dos limites da capital mineira, reforçando o compromisso com o bem-estar da população e a manutenção de um trânsito acessível para todos, sem onerar trabalhadores, estudantes e demais cidadãos que dependem da mobilidade urbana para seu dia a dia.

Apresentado pedido de informação por esta Comissão, foi baixado em diligência, solicitando os seguintes esclarecimentos:

1. Existem pedágios no Município de Belo Horizonte? Onde eles estão localizados?
2. No caso de existir pedágios no Município, se trata de concessão da União, do Estado ou do próprio Município?
3. É possível o Município implementar pedágio nas vias urbanas, assim entendidas como as definidas no art. 60 do Código de Trânsito Brasileiro, e que





CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

se localizem dentro dos limites territoriais do município e sejam de responsabilidade da administração municipal?

4.O Município já fez licitação para implementação do pedágio nas vias urbanas municipais?"

A Prefeitura de Belo Horizonte, por meio da Secretaria Municipal de Política Urbana, respondeu que:

Inicialmente, esclarece-se que os pedágios urbanos são estratégias de mobilidade que podem ser adotadas em grandes centros com a finalidade de mitigar os impactos causados por veículos motorizados, tais como congestionamentos, desgastes das vias, poluição sonora e atmosférica, acidentes, dentre outros.

Este mecanismo foi implantado em cidades do exterior, como Londres, Estocolmo e Singapura, com o intuito de desestimular o uso de veículos particulares em regiões frequentemente congestionadas e/ou em horários de pico, incentivando a utilização de transportes públicos ou outros menos poluentes, diminuindo o trânsito e proporcionando melhorias na qualidade de vida das pessoas e no meio ambiente.

Em relação a matéria, o Plano Diretor — Lei Municipal nº 11.181/19, em seu Título XI, que versa sobre a Mobilidade Urbana, especificamente no caput do art. 324, trata dos objetivos da política de preços dos serviços de transporte e do estacionamento, prevendo como objetivo para esta definir valores coerentes a serem cobrados pelos serviços de mobilidade, pelo estacionamento de veículos de passageiros e de carga em vias públicas e, eventualmente, pela circulação, visando estimular a utilização de meios de transporte capazes de minimizar os impactos sobre o ambiente.

"Art. 324 - Constitui objetivo da política de preços definir valores coerentes a serem cobrados pelos serviços de mobilidade, estacionamentos em vias públicas de veículos de passageiros e de carga e também, eventualmente, por circulação, estimulando modos de transporte não motorizados, coletivos e menos poluentes." (Lei nº 11,181/2019)

Desta forma, o Plano Diretor, ainda que não estabeleça a obrigatoriedade de implantação de pedágios, possibilita a eventual implantação de mecanismos de cobrança relacionados à circulação de veículos; neste contexto, o PL em análise se mostra incompatível com a legislação vigente, excluindo, a priori, solução prevista no Plano Diretor. A revisão do Plano Diretor, por sua vez, deve atender a critérios específicos, estabelecidos pelo próprio em seus artigos 85 e 86 - seu conteúdo somente poderá ser alterado após 08 (oito) anos de sua entrada em vigor e esta alteração deve ser vinculada ao projeto de lei resultante dos debates da Conferência Municipal de Política Urbana. Desta forma, a alteração pretendida pelo PL em análise reveste-se de ilegalidade.

Após breve explanação do mérito, passo a análise que compete a esta Comissão, nos termos do art. 52, I, "a", do Regimento Interno.



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

2.1. DA CONSTITUCIONALIDADE

A análise da constitucionalidade de determinada proposição ou emenda corresponde à avaliação de sua compatibilidade com as regras e princípios, de caráter procedimental, formal ou material previstos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), considerando-se sua pertinência em relação ao poder de iniciativa e à competência legislativa no âmbito do Poder em que se manifesta.

O reconhecimento da supremacia da Constituição Federal e de sua força vinculante em relação aos Poderes Públicos torna inevitável a discussão sobre as formas e modos para sua legítima defesa e sobre a necessidade de Controle de Constitucionalidade dos atos do Poder Público, especialmente das leis e atos normativos.

Ao Poder Legislativo municipal cabe o controle de constitucionalidade preventivo, antes do nascimento jurídico da lei ou ato normativo, impedindo que o objeto contrário à Constituição da República ou à Constituição Estadual contamine o ordenamento jurídico.

In casu, verifica-se a competência municipal para legislar sobre o tema proposto, nos termos do art. 30, I, da Constituição da República: “Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;”.

Quanto à iniciativa para deflagrar o processo legislativo, também não vislumbro nenhum vício no presente Projeto de Lei, uma vez que a iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo, estabelecida na Constituição Federal e Estadual, deve ser interpretada de forma restritiva.

A seu turno, já se manifestou o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

(...) as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no art. 61 da Constituição do Brasil, dizendo respeito às matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do poder Executivo. Não se pode ampliar aquele rol, para abranger toda e qualquer situação que crie despesa para o Estado-membro, em especial quando a lei prospere em benefício da coletividade. (ADI n. 3394-8, Rel. Ministro Eros Grau, DJ. 24/08/2007).

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal. Previsão de realização de campanha pública de conscientização sobre depósito de materiais recicláveis. Constitucionalidade. - Não é inconstitucional lei municipal, de iniciativa do Legislativo local, que prevê a realização de campanha pública de conscientização sobre o depósito de materiais recicláveis por parte da Administração Municipal, ainda que disso resulte aumento de despesas para o Executivo, mesmo porque as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas em 'numerus clausus' no artigo 61 da Constituição Federal, referindo-se apenas às matérias relativas ao



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

funcionamento da Administração Pública. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.08.476253-3/000 - Comarca de Iturama - Requerente: Prefeito Municipal de Iturama - Requerida: Câmara Municipal de Iturama - Relator: Des. José Antonino Baía Borges.)

No entanto, verifica-se que a proposição viola o princípio da separação de poderes, disposto no art. 2º da Constituição da República, uma vez que denota ingerência do Poder Legislativo no âmbito de atuação reservado ao Poder Executivo.

Para melhor compreensão do tema, importa destacar, conforme resposta formalizada pela Secretária Municipal de Política Urbana, que o Plano Diretor (Lei n. 11.181/19) no art. 324 possibilita a implantação de mecanismos de cobrança relacionados à circulação de veículos:

Art. 324 - Constitui objetivo da política de preços definir valores coerentes a serem cobrados pelos serviços de mobilidade, estacionamentos em vias públicas de veículos de passageiros e de carga e também, eventualmente, por circulação, estimulando modos de transporte não motorizados, coletivos e menos poluentes." (Lei nº 11,181/2019)

Parágrafo único - Constitui ação voltada para o atendimento ao objetivo previsto no caput deste artigo definir políticas de preço para cada modo de transporte com vistas a priorizar a utilização dos sistemas de transporte coletivo e não motorizados e desestimular o uso do automóvel, especialmente na área central.

Ora, o referido artigo não cria uma obrigação de criação de pedágios no Município, mas determina que ao Poder Público caberá desestimular o uso de automóvel, criando políticas de preço para cada meio de transporte. A proibição, conforme pretende o Projeto de Lei em análise, de instalação de pedágios no Município, contraria os objetivos de política de preços estabelecidos no Plano Diretor.

Neste contexto, é importante contextualizar que o Plano Diretor é o instrumento básico da Política Urbana do município e define as normas fundamentais de ordenamento da cidade. Contempla questões vinculadas à estrutura e desenvolvimento urbano, ao meio ambiente, à habitação social, ao patrimônio histórico e cultural, à mobilidade, bem como ao tratamento e a relação dos espaços públicos e privados.

Sobre o tema, assim dispõe a Constituição da República:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.
§ 3º *As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.*

§ 4º *É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:*

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

O art. 40¹ do Estatuto da Cidade, por sua vez, estabelece que Plano Diretor deverá ser aprovado por meio de lei municipal, de modo que deve ser editada uma lei formal para que se aprove ou altere o Plano Diretor. No entanto, a obrigatoriedade de ser aprovado por meio de uma lei não o transforma em uma lei material, pois não apresenta os requisitos da generalidade e da abstração. Suas normas são concretas e específicas e buscam a obtenção de um resultado concreto, qual seja, um plano urbanístico que contém os principais instrumentos de ordenamento territorial.

A doutrina e a jurisprudência já firmaram entendimento de que para alteração do Plano Diretor, ou seja, para que haja modificação na lei que o aprovou, deve ser observado o mesmo processo de sua elaboração, ou seja, processo de planejamento participativo, conduzido pelo Poder Executivo e encaminhado para a Câmara Municipal para aprovação.

Sendo assim, a Câmara Municipal pode aprovar ou rejeitar o novo plano diretor, não podendo alterá-lo via emendas parlamentares ou lei posteriores. O posicionamento do Poder Judiciário brasileiro tem apontado nesta direção:

Ação direta de inconstitucionalidade - Lei Complementar nº 35/10.10.2006 do Município de Lençóis Paulista, que dispõe sobre o "Plano Diretor Participativo, as ações estratégicas, o sistema e o processo de planejamento e gestão do desenvolvimento urbano do município de Lençóis Paulista, e dá outras providências" sustentada inconstitucionalidade de trecho do inciso II,

¹ Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

do art. 17, e do inciso X, do art. 35, mantidos e promulgados pelo Presidente da Câmara Municipal após rejeição dos vetos apostos pelo alcaide às emendas legislativas nºs 5 e 10, que os acrescentava - depois de ouvir e debater com a população e com as associações representativas dos vários segmentos da comunidade, quem elabora o Plano Diretor e detém iniciativa de em lei transformá-lo, como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, é o Chefe do Poder Executivo Municipal, pois dito plano, nos expressos termos do § 1º do art. 40 da Lei nº 10.257/10.07.2001 (Estatuto da Cidade) é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. À Câmara Municipal, por conseguinte, cabe aprová-lo, como expressa literalmente o § 1º do art. 182 da Constituição Federal, sem poder via emendas modificá-lo, ainda mais se desse processo alijou o povo e o direito que este tem de influenciá-lo - violação aos artigos 4o, 5º, 37, 47, II e XIV, 144, 180, caput e II, e 181 da Constituição Estadual - ação procedente. (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 142.426-0/0-00. Relator Paulo Bisson, 06 de junho de 2007).

Diante deste contexto, o Projeto de Lei ao estabelecer uma vedação que contrarie dispositivo e objetivo previsto no Plano Diretor é inconstitucional por se tratar, na verdade, de um ato de gestão da cidade e não de edição normativa.

Importa frisar que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, a qual se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. A seu turno, ao Poder Legislativo cabe, de forma primeva, a função de editar leis, ou seja, estabelecer atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

Cumprе recordar o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que “a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”. Sintetiza, ademais, que “todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário” (Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, páginas 708 a 712).

Nesse sentido, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo interfere na atuação



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

destinada ao Poder Executivo, qual seja realizar atos de gestão, administração e planejamento da cidade, notadamente no que se refere à mobilidade urbana, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes estatais (art. 2º da Constituição Federal e art. 6º da Constituição Estadual).

De tal modo, face a todo retro exposto, resta configurada a inconstitucionalidade do Projeto de Lei n. 121/2025.

2.2. DA LEGALIDADE

A análise de legalidade consiste na verificação de compatibilidade da proposição com as leis gerais federais, as leis estaduais pertinentes e a Lei Orgânica Municipal.

Contudo, verificada a inconstitucionalidade da proposição em análise, conclui-se também pela sua ilegalidade, uma vez que não há como considerar legal um projeto inconstitucional.

De tal modo, entendo pela ilegalidade do Projeto de Lei n. 121/2025.

2.3. DA REGIMENTALIDADE

Por fim, verifica-se a regular tramitação e compatibilidade da proposição com os pressupostos regimentais de clareza e técnica legislativa, conforme dispõe os art. 98 e 99 do Regimento Interno, razão pela qual concluo pela regimentalidade do Projeto de Lei n. 121/2025.

3. CONCLUSÃO

Em face ao exposto, concluo pela inconstitucionalidade, ilegalidade e regimentalidade do Projeto de Lei n. 121/2025.

Belo Horizonte, 12 de maio de 2025.

FERNANDA Assinado de forma
PEREIRA digital por FERNANDA
ALTOE:045198 PEREIRA
98641 ALTOE:04519898641
Dados: 2025.05.12
11:53:56 -03'00'

VEREADORA FERNANDA PEREIRA ALTOÉ
RELATORA