

PARECER 154/2018

Parecer ao Projeto de Decreto Legislativo 13-L, de 06 de setembro de 2018, que “susta os efeitos do decreto nº 8.875, de 05 de setembro de 2018, de autoria do Poder Executivo”.

Com o projeto de decreto legislativo, pretende o vereador Rafael Marreiro de Godoy sustar o Decreto Municipal nº 8.875 de 05 de setembro de 2018, do poder Executivo que, fundamentado na necessidade do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato previsto no edital licitatório; na garantia da população a um transporte coletivo municipal moderno e de qualidade, que atenda efetivamente as necessidades da população e, por fim, considerando que as tarifas não eram atualizadas desde setembro de 2015, resolveu por aumentar as tarifas do serviço de transporte público urbano para o Município de São Roque.

Entende o edil que o Decreto Municipal extrapolou o poder regulamentar que caberia ao chefe do Poder Executivo, por isso, deflagrou o presente projeto de decreto para sustação do ato.

É o relatório.

Com efeito, o artigo 20, inciso XV, da Lei Orgânica do Município apresenta a seguinte redação:

Art. 20. Compete exclusivamente à Câmara de Vereadores, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

XV - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitarem do poder regulamentar;

Assim, dentre as atribuições do Legislativo Municipal consta a de poder sustar os efeitos dos atos normativos do Poder Executivo, quando os mesmos exorbitarem o poder regulamentador.

O ato, que impõe obediência fora dos limites da Câmara Municipal, é o Decreto Legislativo, conforme traz o artigo 65, da mesma Lei:

Art. 65. Os Decretos legislativos, deliberações do Plenário sobre matérias de sua exclusiva competência e apreciação político-administrativa, para produzir seus principais efeitos fora da Câmara, são promulgados pelo Presidente da Câmara de Vereadores.

O termo Decreto deriva do latim "decretum" - decisão, determinação, resolução, julgamento. É determinação imposta por pessoa ou instituição com autoridade para isso. O Decreto Legislativo é a norma aprovada pelo Plenário sobre a matéria de sua exclusiva competência, com efeitos externos.

Em sendo assim, o meio escolhido é o adequado para a finalidade proposta, eis que o inciso XV do art. 20 da LOM foi regulamentado pela Resolução 20-L de 14/12/1994.

No entanto, ainda que o Decreto Legislativo seja o meio hábil, há na redação do inciso XV do art. 20 da Lei Orgânica Municipal o seguinte limitador: **atos que exorbitarem do poder regulamentar**.

Cumpre-nos, então, traçar a natureza deste poder que possui o Poder Legislativo em sustar determinados atos do Poder Executivo.

O Decreto Legislativo é, nas palavras de Hely Lopes Meirelles¹:

*“... a deliberação do plenário sobre matéria de sua exclusiva competência e **apreciação político-administrativa**, promulgada pelo presidente da Mesa, para operar seus principais efeitos fora da Câmara. (...) O decreto legislativo não é lei, nem ato simplesmente administrativo; é deliberação legislativa **de natureza político-administrativa** de efeitos externos e impositivos para seus destinatários. Não é lei porque lhe faltam a normatividade e generalidade da deliberação do Legislativo sancionada pelo Executivo; **não é ato simplesmente administrativo porque provém de uma apreciação política e soberana do plenário na aprovação da respectiva proposição**. Daí por que só deve ser utilizado*

¹ Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, 6ª edição, Malheiros Editores, pág.482

para consubstanciar as deliberações do plenário sobre assuntos de interesse geral do Município mas dependentes do pronunciamento político do Legislativo, ainda que sobre matéria de administração do Executivo, ou concernente a seus dirigentes. (grifo nosso)

Portanto, inegável o caráter político-administrativo do ato legislativo, que opera efeitos fora da Casa de Leis.

É certo que a possibilidade de edição de decreto legislativo para sustar decreto executivo regulamentar advém diretamente da Constituição Federal, redação que foi parcialmente reproduzida na Lei Orgânica de São Roque:

CF -Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

Tal permissivo, diante da força que possui, deve ser utilizado com toda parcimônia, dentro dos limites constitucionais. Aliás, os constitucionalistas têm alertado que tal permissivo facilmente poderá derruir a separação entre Poderes e estabelecer confusão de competências, gerando indesejável situação de conflito e de confronto entre eles.

A advertência destes famigerados constitucionalistas, entretanto, é que se faça o exame de adequação dos referidos decretos à razão de sua existência, ou seja, a defesa da própria competência legislativa.

Neste sentido:

"Esta é uma competência inusitada no sistema brasileiro. Tem natureza de verdadeiro controle político de constitucionalidade, pois se o ato normativo (regulamento ou lei delegada) do Poder Executivo exorbita do seu poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa é porque contraria as regras de competência estabelecidas pela Constituição. Ou melhor, contraria o princípio da divisão de Poderes..." IN: *Comentário Contextual à Constituição*, José Afonso da Silva, 6ª edição, Malheiros, pág. 405

O ato administrativo regulamentador pode ser classificado na espécie como "regulamentos executivos", equidistantes, tanto do ato normativo "autônomo", mera rotina administrativa, quanto das leis, que são suas fontes primárias. Dos primeiros se diferenciam porque nada regulamentam; das segundas, porque regulamentam, mas não contêm nenhuma novidade em relação à lei. São regras de caráter legiferante subsidiário à lei formal.

Em linhas simples, temos que há o decreto "autônomo", de mera rotina administrativa, dissociada de lei específica e as vezes até se faz existir em função da omissão legislativa, e o decreto regulamentar ou de

execução, este sim, atrelado a lei, porque minudencia a norma aprovada no âmbito legislativo, sem, contudo, extrapolar os limites nela imposta.

No dizer de MARCELLO CAETANO, os decretos regulamentares são simples desenvolvimento de outras normas, as leis, que os autorizaram ("Manual de Direito Administrativo", Almedina, Coimbra, vol.I, p.97, 1990).

Também VICENTE RÁO ensina que a função regulamentar não pode criar, ampliar, restringir ou modificar direitos ou obrigações novas ("O Direito e a Vida dos Direitos", v. I, RT 3ª. Ed. P. 273).

Posto isso - e aqui adentrando o pano de fundo da questão municipal – ensina José Cretella Júnior: "***o abuso do poder regulamentar é a invasão da competência do Poder Legislativo por parte da autoridade administrativa que, exorbitando de uma faculdade limitada que lhe foi conferida, procura criar, modificar ou procurar exceções à proibição, ordenar o que a lei não ordena***" (in: Manual de Direito Administrativo, 4ª edição, Ed. Forense, págs. 158/159) (grifo nosso).

Portanto, o decreto legislativo que visa sustar ato exorbitante busca tão e somente defender a competência legislativa que é própria do Parlamento.

Ademais, cumpre não perder de vista que extrapolar (= exorbitar, ir além, inovar em algo) os limites do poder regulamentar não se confunde, conceitualmente, com o eventual desrespeito, pelo Poder Executivo, de requisitos ou pressupostos previstos na lei a ser objeto de regulamentação, que

constituem antecedentes lógicos da edição do ato regulamentar, a lhe condicionarem a validade e a eficácia.

Apesar da aparente semelhança, as consequências são diversas em ambos os casos. A exorbitância no exercício do poder regulamentar rende ensejo ao controle político repressivo de constitucionalidade (art. 49, inc. V, da CF/88 e art. 20, inc. XV, da LOM), via edição de Decreto Legislativo pelo Parlamento.

Por outro lado, e em tese, descumprir eventuais requisitos ou pressupostos lógicos estabelecidos pela lei regulamentada sujeita o ato regulamentador a controle de legalidade pelas vias apropriadas (judicial ou administrativa), não se confundindo com a situação de exorbitância do poder regulamentar.

Em outros termos, somente aquilo que exorbita dos limites previamente estabelecidos pela lei que está sendo regulamentada pode ser diretamente sustado pelo Poder Legislativo mediante emprego de Decreto Legislativo.

O Decreto nº 8.875, de 05 de setembro de 2018, de ordem do Poder Executivo, aumentou a tarifa da utilização do transporte público municipal, com base nos fundamentos já mencionados.

Vige no município de São Roque a Lei nº 4.422, de 19 de maio de 2015, que dispõe sobre a organização dos serviços de Transporte Público Coletivo de Passageiros da Estância Turística de São Roque.

Ora, os artigos 11 e 13 da supracitada Lei conferem **exatamente** ao Poder Executivo o poder (dever) de fixar as tarifas de remuneração do serviço de transporte, “in verbis”:

*Art. 11. A operação dos serviços convencional e especial de transporte coletivo será remunerada através das tarifas, **fixadas pelo Poder Executivo Municipal**, bem como por subsídio, a fim de respeitar a manutenção do equilíbrio econômico e financeiro do contrato de concessão.*

*Art. 13. O **Poder Executivo Municipal deverá estabelecer a estrutura tarifária** para o serviço de transporte coletivo definido os tipos de tarifas a serem praticados e os respectivos valores.*

Por isso, o Decreto Municipal não extravasa os ditames legais, posto que pretende regulamentar lei municipal que lhe deferiu tal encargo.

A invocada justificativa do projeto de que a população será demasiadamente onerada pelo alto custo da passagem, ainda que louvável tal preocupação por parte do edil, não se mostra suficiente para aquilatar a exorbitância do poder regulamentar do Executivo Municipal.

Máxime, socorre aos usuários e consumidores, por meio do Ministério Público ou de outras entidades buscar o Poder Judiciário a fim de solver eventual ilegalidade no aumento da tarifa.

É que descumprir eventuais requisitos ou pressupostos lógicos estabelecidos pela lei regulamentada sujeita o ato regulamentador a controle de legalidade pelas vias apropriadas (judicial ou administrativa), não se confundindo com a situação de exorbitância do poder regulamentar.

Eventual ilegalidade do ato regulamentador, por descumprimento ou vulneração de requisitos exigidos pela lei, não pode ser objeto de simples sustação direta, pelo Poder Legislativo - via Decreto Legislativo -, sob pena de se tolerar a inadequada utilização de referida espécie normativa primária para disciplinar campo material que não lhe compete, em flagrante vulneração às normas constitucionais que disciplinam o devido processo legislativo e a separação dos poderes, na linha dos precedentes do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

Portanto, a conclusão inarredável é a de que o decreto municipal descrito nesta despretensiosa opinião não exorbita o poder a ele conferido, diga-se, pela lei municipal editada por esta Câmara Municipal.

Cabe ressaltar que a emissão do parecer por essa Assessoria Jurídica tem fundamento no artigo 185, §3º do Regimento Interno, e se trata de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo, não vinculando os vereadores à sua motivação ou conclusões.

Diante do exposto, a despeito do parecer em questão, o projeto em apreço deve ser deliberado pela Comissão Permanente “Constituição, Justiça e Redação”, “Obras e Serviço Público”, após, pelo Plenário,

cujo mérito, quanto a conveniência e oportunidade é de exclusiva competência dos Vereadores.

Maioria absoluta (Art. 1º, Resolução 20/1994), única discussão e votação nominal.

É o parecer, s.m.j.

São Roque, 12 de setembro de 2018.

FABIANA MARSON FERNANDES
Assessoria Jurídica

YAN SOARES DE SAMPAIO NASCIMENTO
Assessor Jurídico