CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE
Fls 25

PARECER Nº 135/2024

Projeto de Decreto Legislativo nº 029/2024

De autoria do Vereador Pedro Américo de Almeida, o anexo Projeto de Decreto Legislativo ***Susta por exorbitância do poder regulamentar, o Decreto nº 1.128, de 26 de julho de 2024, que Dispõe sobre o reajuste do valor da tarifa do transporte coletivo urbano no Município de Conselheiro Lafaiete, e dá outras providências***.

A proposta de Decreto Legislativo se encontra devidamente acompanhada de justificativa, fls. 02 verso; vem instruída com documentos de fls. 03 a 04; e se encontra acompanhada de documentos encaminhados pela Procuradoria Geral do Município, fls. 05 a 24.

É o relatório.

1

PARECER

A proposta de Decreto Legislativo ora em análise pretende sustar os dispositivos constantes do Decreto nº 1.128, de 26 de julho de 2024, que Dispõe sobre o reajuste do valor da tarifa do transporte coletivo urbano no Município de Conselheiro Lafaiete, que estaria, segundo justificativa acostada ao mesmo, exorbitando do poder regulamentar.

Inicialmente, vale lembrar que os decretos são manifestação do poder regulamentar, ou seja, a faculdade de que dispõem os Chefes de Executivo de explicar a lei para sua correta execução, ou de expedir decretos autônomos sobre matéria de sua competência ainda não disciplinada em lei. Trata-se de um poder inerente e privativo do Chefe do Poder Executivo.

O poder regulamentar, portanto, se manifesta por decretos e deve se dar segundo a lei e jamais contra a lei. Exorbita-se do poder regulamentar, justamente, quando é expedido decreto que afronte a lei ou que

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE
Fls 20

não se contenha entre as atribuições do Executivo. Ocorre aí o abuso do poder regulamentar, tendo a Câmara, no caso dos Municípios, competência para sustar a eficácia de tais medidas, com fulcro no art. 49, V, da CRFB/88.

Nesse sentido, a jurisprudência:

> *"O princípio da reserva de lei atua como expressiva limitação constitucional ao poder do Estado, cuja competência regulamentar, por tal razão, não se reveste de suficiente idoneidade jurídica que lhe permita restringir direitos ou criar obrigações. Nenhum ato regulamentar pode criar obrigações ou restringir direitos, sob pena de incidir em domínio constitucionalmente reservado ao âmbito de atuação material da lei em sentido formal. O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua contra legem ou praeter legem, não só expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, V, da Constituição da República e que lhe permite 'sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (...)'. Doutrina. Precedentes (RE 318.873-AgR/SC, Rel. Min. Celso de Mello, v.g.). Plausibilidade jurídica da impugnação à validade constitucional da Instrução Normativa STN 01/2005."* (AC 1.033-AgR-QO, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 25-5-2006, Plenário, DJ de 16-6-2006).

Neste ponto, não é demais destacar que a atribuição do Poder Legislativo de sustar atos normativos emitidos pelo Poder Executivo trata-se, em verdade, de prerrogativa daquele Poder, sendo irrenunciável e fundamental para que exerça em sua plenitude a função fiscalizatória.

Rua Assis Andrade, 540 - Centro - Conselheiro Lafaiete - CEP 36400-067 - (31) 3769-8100 / 3769-8103
E-mail: camara@conselheirolafaiete.mg.leg.br - Site: www.conselheirolafaiete.mg.leg.br

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE
Fls 27

Frise-se que o meio adequado para sustar atos dos Poder Executivo é o Decreto Legislativo. Neste sentido, trazemos abaixo um julgado do Supremo Tribunal Federal:

> *"Possibilidade de fiscalização normativa abstrata [...]. O decreto legislativo, editado com fundamento no art. 49, V, da CF, não se desveste dos atributos tipificadores da normatividade pelo fato de limitar-se, materialmente, à suspensão de eficácia de ato oriundo do Poder Executivo. Também realiza função normativa o ato estatal que exclui, extingue ou suspende a validade ou a eficácia de uma outra norma jurídica. A eficácia derrogatória ou inibitória das consequências jurídicas dos atos estatais constitui um dos momentos concretizadores do processo normativo."* (ADI 748- MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 1º-7-1992, Plenário, DJ de 6-11-1992.)

Em suma, a Câmara Municipal pode sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar.

O dicionário brasileiro da Língua Portuguesa Michaelis On-line dispõe que o vocábulo "sustar" significa "Fazer com que algo deixe de ocorrer; interromper". Já "revogar" é "Tornar algo nulo ou sem efeito; anular; cancelar os efeitos de um ato ou de uma lei".

Assim, de acordo com o artigo de autoria de Marcos Aurélio Pereira Valadão[1], intitulado "Sustação de atos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional com base no artigo 49, inciso V, da Constituição de 1988":

> *"(...) com relação aos efeitos, o decreto legislativo "susta" os efeitos do ato do Poder Executivo.* ***Isso quer dizer que fica suspensa a vigência e, portanto, a eficácia do ato do Poder Executivo****. Não*

[1] Sustação de atos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional com base no artigo 49, inciso V, da Constituição de 1988, 2002, p. 291 - Diponível em https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/765/R153-22.pdf sequence=4&isAllowed=y.

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE
Fls 28 B

se trata de uma revogação no sentido estrito do termo. Pode-se inferir que se trata de ***uma situação, pelo menos em princípio, transitória****. Sendo assim, tal sustação deve progredir para um* ***entendimento entre o Legislativo e o Executivo****, no sentido de que o Poder* ***Executivo reformule o ato regulamentador ou lei delegada, ou que o Congresso Nacional, per se, edite lei regulamentando a matéria controversa****. Não se trata de ato idêntico à resolução do Senado Federal que suspende a execução de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva pelo STF (art. 52, inciso X), pois nesse caso a palavra final já está dada por quem tem a competência constitucional para fazê-lo - o STF. (...)"* (grifos nossos)

Nesse sentido, também explicitam Alexis Sales de Paula e Souza e Fernando Boarato Meneguin[2]:

A sustação de atos normativos do Poder Executivo pelo Poder Legislativo tem natureza de controle político - de constitucionalidade repressivo. O decreto legislativo ***não revoga o ato regulamentar do Poder Executivo****, em razão do princípio da separação dos poderes. O controle exercido pelo Poder Legislativo* ***destina-se a sustar as consequências jurídicas do ato regulamentar, com efeitos inicialmente retroativo e com efeito sobre todos.***

Noutro giro, é de se consignar que, por meio do princípio da autotutela, a Administração Pública pode anular seus próprios atos quando contenham vícios de legalidade, conforme dispõe a Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal (STF):

[2] O decreto legislativo e o controle da atividade normativa do Poder Executivo. Alexis Sales de Paula e Souza e Fernando Boarato Meneguin. REGEN Vol. I, No. I, p. 73-103, 2020. Disponível em https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/regen/ article/download/5152/2038.

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE
Fls 22

> *A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.*

Este princípio foi positivado no artigo 53 da Lei nº 9.784/1999, em que a Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los.

No caso em tela, temos que a sustação do decreto que aumentou o valor das tarifas do transporte público local se fundamenta na ausência da oitiva do Conselho Municipal de Transporte, tal como exigido em lei local. Em assim sendo, se de fato a majoração das tarifas foi feita sem a devida manifestação do Conselho, houve excesso do poder regulamentar, sendo legítima a sustação do decreto no âmbito da Casa Legislativa, por motivo de conveniência ou oportunidade. Porém, o direito de petição também pode ser usado para esta provocação da autotutela, em defesa do administrado e da própria Administração, conforme Marcos Juruena Villela Souto[3]:

5

> *Nada impede, pois, que o administrado provoque esse reexame, ainda que não previsto expressamente em lei. Ressalte-se, ainda, que, esgotadas as autoridades superiores, nada impede que, à última delas se formule pedido de "reconsideração da decisão", já que o direito de petição tem sede constitucional, sendo uma oportunidade de se evitar a demanda judicial.*

[3] SOUTO, Marcos Juruena Villela. Direito Administrativo Regulatório. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002. p. 198

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE
Fls 30

O poder regulamentar, como explicita Hely Lopes Meirelles[4], é a *faculdade de que dispõem os Chefes de Executivo de explicar a lei para sua correta execução, ou de expedir decretos autônomos sobre matéria de sua competência ainda não disciplinada em lei. É um poder inerente e privativo do Chefe do Poder Executivo.*

O poder regulamentar é a prerrogativa de que dispõe o chefe do Poder Executivo para expedir atos normativos destinados a regular a aplicação das leis, nos termos do disposto no artigo 84, inciso IV da Constituição da República. Nesse sentido, é pertinente a lição de José dos Santos Carvalho Filho[5]:

> *"A formalização do poder regulamentar se processa, basicamente, por decretos e regulamentos. Nesse sentido é que o art. 84, IV, da Constituição Federal dispõe que ao Presidente da República compete expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis. Pelo princípio da simetria constitucional, o mesmo poder é conferido a outros Chefes do Poder Executivo (governadores, prefeitos, interventores) para os mesmos objetivos."*

Não é demais aqui ressaltar que uma das funções mais importantes do Poder Legislativo é a de controlar a legalidade dos atos do Executivo, para o que dispõe da prerrogativa de sustar a eficácia de atos que exorbitem de seu poder regulamentar. Tal prerrogativa, prevista no art. 40, V, da CRFB/1988, é aplicável por simetria ao Município, e deve estar prevista na Lei Orgânica Municipal, nos termos do art. 29, *caput*, da CRFB.

O Regimento Interno desta Casa Legislativa em seu artigo 214, assim dispõe:

> ***"Art. 214 – Projeto de decreto legislativo é a proposição destinada a regular matéria que exceda os limites da economia interna da***

[4] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro,* São Paulo: Malheiros Editores, 1999, p. 111.
[5] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 42-43.

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE
Fls 31

Câmara, mas não sujeita à sanção do (a) Prefeito (a), sendo promulgado pelo (a) Presidente.

Parágrafo único – Constitui matéria de projeto de decreto legislativo, além de outras:

I. aprovação das contas do (a) Prefeito (a) e da Câmara;

II. aprovação e ratificação de acordos, convênios ou termos aditivos;

III. concessão de Título de Cidadão Honorário, Diplomas de Honra ao Mérito ou qualquer outra honraria ou homenagem;

IV. sustação de atos normativos do Poder Executivo, que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa, bem como quaisquer outros declarados inconstitucionais."

(grifamos)

Assim sendo, pode a Câmara Municipal sustar os atos regulamentares editados pelo Prefeito Municipal, sendo o Decreto Legislativo o instrumento legal adequado, posto se tratar de deliberação político-administrativa de competência da Câmara Municipal, própria para exercício de sua competência de efeitos externos.

Da análise dos dispositivos do Decreto nº 382, de 18 de maio de 2022 que se pretende sustar, resta claro que os mesmos exorbitam do poder regulamentar por inserir inovação no mundo jurídico. Neste ponto, cabe assentar que o poder regulamentar é prerrogativa conferida ao Executivo de editar atos gerais para complementar as leis, permitindo sua efetiva aplicação. Tal prerrogativa restringe-se à explicitação do conteúdo de lei anterior, não podendo ser utilizada a pretexto de promover qualquer alteração na lei, sob pena de usurpação de função do Poder Legislativo.

Tecidas tais considerações, vale registrar que a sustação dos atos normativos do Executivo pelo Poder Legislativo tem natureza de controle de constitucionalidade, do tipo político. Isto porque, se um decreto do Executivo vai

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE
Fls 32

além do que está previsto na lei, incide em inconstitucionalidade por via indireta. Dessa forma, não vislumbramos qualquer impedimento para que o Decreto Legislativo venha a sustar apenas um dispositivo do decreto do Executivo, se apenas este exorbita o poder regulamentar.

É de se observar que, aprovado o Decreto Legislativo sustando o ato regulamentar em questão, ele deverá ser enviado ao Prefeito Municipal, para que tome as providências cabíveis. É pertinente observar que o Decreto Legislativo não revoga ou anula o Decreto do Executivo; apenas impede que continue a produzir efeitos.

Insta salientar, ainda, que a atribuição do Poder Legislativo de sustar atos normativos emitidos pelo Poder Executivo, trata-se, em verdade, de prerrogativa daquele Poder, sendo irrenunciável e fundamental para que exerça em sua plenitude a sua função fiscalizatória.

Ante o exposto, a proposta se afigura revestida das condições de legalidade e constitucionalidade.

Relativamente ao quesito mérito, pronunciar-se-á o soberano Plenário.

CONCLUSÃO

Além da Comissão de Legislação e Justiça devem ser ouvidas também as Comissões de Serviços Públicos, Administração Municipal, Política Urbana e Rural e de Economia, Finanças, Tributação e Orçamentos.

QUORUM

Maioria simples dos Vereadores (art. 139, Parágrafo único, do Regimento Interno).

TURNOS DE VOTAÇÃO

Rua Assis Andrade, 540 - Centro - Conselheiro Lafaiete - CEP 36400-067 - (31) 3769-8100 / 3769-8103
E-mail: camara@conselheirolafaiete.mg.leg.br - Site: www.conselheirolafaiete.mg.leg.br

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE
Fls 33
13

O Projeto deverá ser submetido a turno único de discussão e votação (art. 223, do Regimento Interno).

S.m.j., é o Parecer, sob censura.

CONSELHEIRO LAFAIETE, 15 DE MAIO DE 2024.

GILCINÉA DA CONSOLAÇÃO TÉLES
– Procuradora do Legislativo –
– OAB/MG 81.681 –

LEONARDO BRUNO AZEVEDO OLIVEIRA
– Analista Jurídico –

9

GCT/

Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete

ESTADO DE MINAS GERAIS

EXPEDIENTE
22/08/24

Comunicado nº 208/2024

Comunicamos aos membros da Comissão de Legislação e Justiça, Vereadores João Paulo Fernandes Resende, Sandro José dos Santos e Oswaldo Alves Barbosa, que o Projeto abaixo relacionado já se encontra à disposição da Comissão para parecer e que o prazo regimental para o mesmo é de 10 (dez) dias, conforme dispõe o § 4º do art. 106 c/c art. 342 do Regimento Interno.

Comunicamos, também, que o Projeto relacionado já foi previamente analisado pela Procuradoria do Legislativo.

Nº	Assunto	Autor
PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO 029/2024	Susta por exorbitância do poder regulamentar, o Decreto nº 1.128, de 26 de julho de 2024, que Dispõe sobre o reajuste do valor da tarifa do transporte coletivo urbano no Município de Conselheiro Lafaiete, e dá outras providências.	Vereador Pedro Américo de Almeida

Gilcinéa da Consolação Teles
Procuradora do Legislativo
OAB/MG 81.681

Rua Assis Andrade, 540 - Centro - Conselheiro Lafaiete - CEP 36400-067 - (31) 3769-8100 / 3769-8103
E-mail: camara@conselheirolafaiete.mg.leg.br - Site: www.conselheirolafaiete.mg.leg.br