



Assunto: Projeto de Decreto Legislativo nº 1.192/2019

Autor: Ver. Edilberto Borges

Ementa: “Dispõe sobre a sustação do Decreto nº 18.230/2019, editado pelo Poder Executivo Municipal de Teresina, que dispõe sobre o reajuste da tarifa do transporte, na forma que especifica.”.

I – RELATÓRIO/HISTÓRICO:

O Vereador Edilberto Borges apresentou proposta de Decreto legislativo que “Dispõe sobre a sustação do Decreto nº 18.230/2019, editado pelo Poder Executivo Municipal de Teresina, que dispõe sobre o reajuste da tarifa do transporte, na forma que especifica”.

Na justificativa, o parlamentar proponente argumenta, em apertada síntese, o objetivo da presente proposta, qual seja sustar o disposto no decreto regulamentar mencionado em razão de tal reajuste não ter sido benéfico para a população e ter ocorrido sem a oitiva dos usuários.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.



(...)

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação destinada a esclarecer os Vereadores sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado.

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá. (grifo nosso)

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento Municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica não substitui a manifestação das Comissões especializadas e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – EXAME DE ADMISSIBILIDADE

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificção por escrito, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.



A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.

IV – ANÁLISE SOBRE O PRISMA LEGAL E CONSTITUCIONAL:

A proposta do insigne vereador tem por objetivo sustar o Decreto do Chefe do Executivo nº 18.230/2019, que reajusta a tarifa dos transportes coletivos urbanos do Município de Teresina, na forma que especifica.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, decreto é a forma de que se revestem os atos individuais ou gerais, emanados do Chefe do Poder Executivo (Presidente da República, Governador e Prefeito). Conforme a autora, eles podem conter regras gerais e abstratas que se destinam a todos que se encontram na mesma situação ou dirigir-se a pessoa ou grupo de pessoas determinadas.

Estes atos, quando produzem efeitos gerais, podem ser regulamentares para fiel execução da lei (com supedâneo no art. 84 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88) ou autônomos, para disciplinar matéria não regulada em lei.

Mas não apenas o Chefe do Executivo pode veicular tais atos, o Poder Legislativo também edita decretos, porém, neste caso, como espécie normativa (a exemplo de leis complementares, ordinárias), para ventilar matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, de acordo com o art. 49 da CRFB/88. Estes atos não se submetem à sanção presidencial, possuem efeitos externos reconhecidos pela doutrina, têm trâmite definido no regimento interno do Congresso Nacional e podem ser adotados pelos Estados e Municípios.

No âmbito do legislativo municipal, há previsão na Lei Orgânica do Município de Teresina (LOM) para elaboração de Decreto legislativo no art. 47, IV. Ademais, a norma geral preleciona que o Decreto Legislativo destina-se a regular matéria de competência da Câmara Municipal que produza efeitos externos, não dependendo de sanção ou veto do



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Prefeito Municipal e que o processo legislativo far-se-á conforme o determinado no Regimento Interno da Câmara Municipal - RICMT (art. 59 e 60):

Art. 59. O Decreto Legislativo destina-se a regular matéria de competência da Câmara Municipal que produza efeitos externos, não dependendo de sanção ou veto do Prefeito Municipal.

Art. 60. O processo legislativo das resoluções e dos decretos legislativos far-se-á conforme o determinado no Regimento Interno da Câmara Municipal, observado o disposto nesta Lei Orgânica.

Estabelecidas estas premissas, parte-se para análise do projeto de decreto legislativo editado pelo nobre edil.

A LOM fixa no seu art. 21 a possibilidade privativa de a Câmara Municipal sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

O artigo supracitado é complementado pelo Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina (RICMT):

Art. 36. São atribuições do Plenário, entre outras, as seguintes:

V - expedir decretos legislativos quanto a assuntos de sua competência privativa, notadamente nos casos de:

h) sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do Poder Regulamentar;

Isto posto, pode-se concluir que a Câmara utilizar-se-á de um instrumento fruto da produção legislativa para suspender os atos normativos do Executivo que vão além da mera regulamentação.

Não obstante prever o instrumento adequado para as exorbitâncias do Executivo, o RICMT não faz indicação de quem teria a iniciativa para edição de projeto de decreto legislativo, de forma que não se pode concluir, da omissão, pela vedação à manifestação do



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

ilustre vereador. Assim, a **iniciativa do projeto *sub examine* é resguardada pela verificação sistemática do arcabouço normativo *interna corporis*.**

A proposta do nobre vereador tem por finalidade sustar o Decreto ato que reajusta a tarifa dos transportes coletivos urbanos do Município de Teresina, desse modo é imperioso averiguar de que se trata o ato administrativo atacado.

Conforme sinteticamente explanado no início, os decretos podem ser classificados em gerais (voltados para complementação e detalhamento das leis) e autônomos (destinados a suprir lacunas).

Parafraseando José dos Santos Carvalho Filho (Manual de Direito Administrativo, 27ª edição, 2014), nota-se que o Chefe do Executivo recorre ao decreto geral para expedir normas administrativas imprescindíveis à execução da lei; sendo assim, é atividade estritamente administrativa, precedida pela edição de uma norma básica, onde o próprio legislador atribui ao decreto o poder de modificar posteriormente critérios e índices objetivos (processo de deslegalização).

Dessa definição infere-se que ao poder regulamentar não cabe contrariar a lei, sob pena de torna-se inválido. Seu exercício somente pode dar-se *secundum legem*, ou seja, em conformidade com o conteúdo da lei e nos limites que esta impuser.

Por seu turno, é vedado a esse ato administrativo criar direitos e obrigações, em virtude da determinação constitucional consubstanciada no art. 5º, inciso II, que reza que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Então, a Administração Pública não pode alterar dispositivo legal sob o pretexto de regulamentá-lo. Se o fizer, cometerá abuso de poder, invadindo a competência do Legislativo.

O decreto nº 18.230 recebe, por exclusão, a qualificação de regulamentar, porquanto teve por escopo reajustar a tarifa dos transportes coletivos urbanos, com fulcro em autorizações normativas precedentes.

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)

CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

As normas que preexistem ao ato final regulamentar do prefeito fazem parte da sistemática dos pactos sobre concessões. A primeira regra que se deve observar é a que determina a necessidade de autorização legislativa para concessões e permissões de serviço público - Lei nº 9.074, de 07 de julho de 1995:

Art. 2º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios executarem obras e serviços públicos por meio de concessão e permissão de serviço público, sem lei que lhes autorize e fixe os termos, dispensada a lei autorizativa nos casos de saneamento básico e limpeza urbana e nos já referidos na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e Municípios, observado, em qualquer caso, os termos da Lei no 8.987, de 1995.

A LOM também não foi omissa acerca da exigência de ato legal autorizativo:

Art. 118. A concessão ou a permissão de serviço público somente será efetivada, com autorização da Câmara Municipal e mediante contrato precedido de processo licitatório.

§ 1º Serão nulas de pleno direito as concessões e as permissões, bem como a delegação para a exploração de serviço público, feitas em desacordo com o estabelecido neste artigo.

Dessarte, a necessidade de autorização, no que diz respeito ao serviço de transporte coletivo urbano, foi atendida com a Lei municipal nº 4.487, de 20 de dezembro de 2013. 6

Ou seja, no âmbito do Município de Teresina, houve autorização legal para concessão do serviço de transporte coletivo.

Tendo em conta a autorização, há regulamento sobre o serviço de transporte coletivo urbano no Município de Teresina, instrumentalizado pela Lei nº 3.946, de 16 de dezembro de 2009.

Por conseguinte, a concessão de transporte coletivo urbano está autorizada e regulamentada por lei, podendo o Chefe do Executivo, por ato administrativo, esmiuçar - lhe a execução, desde que não extrapole na regulamentação.

Corroborando a possibilidade de atos do Executivo na seara em apreciação, a fim de fixar a tarifa do serviço o art. 118, § 2º da LOM:

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)

CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Art. 118. A concessão ou a permissão de serviço público somente será efetivada, com autorização da Câmara Municipal e mediante contrato precedido de processo licitatório.

(...)

§ 2º Os serviços concedidos ou permitidos ficarão sempre sujeitos à regulamentação e à fiscalização da administração municipal, cabendo ao Prefeito aprovar as respectivas tarifas ou preços.

Nessa mesma previsão é o regulamento da Lei nº 3.946, de 16 de dezembro de 2009:

Art. 1º (...)

*§ 1º Qualquer pessoa tem o direito de utilizar o sistema de transporte público coletivo contra única exigência do pagamento da respectiva tarifa, **fixada pelo Prefeito Municipal.***

Art. 2º (...)

*LII - TARIFA: **preço fixado pelo Prefeito Municipal**, a ser pago pelos passageiros para acesso ao serviço de transporte coletivo na realização execução de seus deslocamentos;*

*Art. 18 São de responsabilidade do Município, por si ou através da **superintendência Municipal de Transportes e Trânsito de Teresina:***

VIII - elaborar o cálculo do reajuste tarifário, mediante de realização de estudos para subsidiar a sua revisão, na forma desta lei, bem como das normas pertinentes ao contrato;

*Art. 27 O conjunto dos serviços de transporte coletivo serão remunerados por **tarifas fixadas pelo Chefe do Poder Executivo**, que poderão ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários.*

*§ 1º Na fixação da tarifa, o Município levará em conta as fórmulas de remuneração **definidas no instrumento jurídico de delegação dos serviços**, sempre fundamentado em estudo técnico elaborado pela Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito de Teresina.*

Portanto, nesta conjuntura, não pode haver outra conclusão sobre a possibilidade legal de manejo de ato administrativo para fixação ou reajuste do valor da tarifa pelo Chefe do Executivo. Aqui se perfectibiliza a possibilidade de utilização do decreto, no caso, pelo executivo, quer tenham sido levadas em conta, ou não, as fórmulas de remuneração definidas no instrumento de delegação (contrato de concessão), uma vez que a própria lei, ao regulamentar a concessão, outorgou ao Prefeito fixação da remuneração. À vista disso, o instrumento do executivo realiza a lei, em termos práticos, evitando que seja batida à porta do

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)

CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

legislativo sempre que houver necessidade de readequação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Vale ressaltar que afirmação acima sobre a irrelevância na obediência às fórmulas de remuneração (a que aludem o art. 27 do regulamento da concessão) não modifica a permissão veiculada em lei para fixar a tarifa. Em outros termos, se o Prefeito não observar o contrato e fixar uma tarifa maior/menor, em contraponto ao cálculo adequadamente realizado, esse ato será inválido, porém não exorbitará a regulamentação, cabendo aos prejudicados buscarem solução administrativa ou o Judiciário. Haverá vício no ato administrativo, entretanto não será na competência.

A título de argumentação, a própria natureza jurídica da tarifa deduz a desnecessidade de ser firmada legalmente. Seu regime é contratual, ineludivelmente de direito privado, em oposição às taxas de serviço, em que a lei é imprescindível. Inclusive o Supremo Tribunal Federal já sedimentou a diferença:

Súmula 545: Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu.

No caso do Município de Teresina a lei fixou os parâmetros e atribuiu ao Prefeito a definição do quantum do reajuste, não havendo inovação da ordem jurídica ou exorbitância de poderes na utilização de decreto para tal finalidade.

É imperioso ressaltar que considerações sobre a verificação das fórmulas de remuneração previstas em contrato, estudos, planilhas de cálculos, legitimidade de reuniões de Conselhos competentes extrapolam o objeto de averiguação desta Assessoria Jurídica Legislativa, que deve ater-se à constitucionalidade, legitimidade, competência e iniciativa do projeto de Decreto Legislativo editado pelo ilustre vereador. Por vezes, como razão de opinião, permeia-se algum viés do Decreto do executivo, porém a passos largos de cotejar a finalidade e mérito.

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)

CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

O poder de sustação é um dos aspectos do controle político da Administração Pública. Essa força interventiva decorre da ideia de separação de poderes, pois visa justamente evitar abusos por um das funções do Estado. Assim, detectado o desequilíbrio, impõe-se a adoção de mecanismos tendentes a reequilibrar as relações de poder. É o que a doutrina norte-americana tem denominado de sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*).

Na realidade brasileira, o Ordenamento Jurídico prevê diversos instrumentos de controle mútuo. A Constituição Federal, em seu art. 49, inciso V, assegura a possibilidade do Poder Legislativo intervir em atos do Poder Executivo quando dispõe:

*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;*

Em obediência ao princípio da simetria constitucional, a Lei Orgânica do Município de Teresina determina igualmente:

*Art. 21. São da competência privativa da Câmara Municipal, entre outras, as seguintes atribuições:
VI - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;*

Dessarte, se o Poder regulamentar extrapolar seus limites, o Legislativo tem força de sustação, ou seja, de paralisar os efeitos do ato exorbitante. No caso em apreço, pelas razões expostas, o decreto do executivo não extrapolou o poder regulamentar, uma vez que, repita-se, há expressa outorga legal para fixação de tarifa pelo Prefeito.

A utilização de Decreto legislativo para sustar ato do Executivo é medida de exceção, pois configura ingerência de um poder em outro. Sendo assim, apenas quando for evidente a exorbitância do poder de regulamentação, cabalmente comprovada, é que a Câmara terá legitimidade para editar o seu ato de sustação. De outro modo, e na menor dúvida, não é medida adequada. Nesse toar é o que entende o STF:

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)

CNPJ nº 05.521.463/0001-12



Como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, em caso semelhante (ADI 748-3, Rel. Min. Celso de Melo, j. 01/07/1992), a análise do preceito inscrito no art. 49, V, da Constituição Federal (e reproduzido no art. 20, IX, da Constituição Paulista), “permite que nele se vislumbre a partir da excepcionalidade de que se reveste a sua aplicação nítida cláusula derogatória do princípio da divisão funcional do poder. Na realidade, a própria teleologia da norma em questão objetiva, em última análise, viabilizar a possibilidade jurídicoconstitucional de ingerência de um Poder (o Legislativo, no caso) na ambiência e no espaço de atuação de outro (o Executivo). A nota de excepcionalidade atribuída a essa prerrogativa extraordinária deferida ao Poder Legislativo é que torna oportuna a advertência do saudoso HELY LOPES MEIRELLES (“Direito Administrativo Brasileiro”, 17ª ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo, José Emmanuel Burle Filho, p. 598, 1992, Malheiros), para quem ‘esse controle deve limitar-se ao que prevê a Constituição Federal, para evitar a interferência inconstitucional de um Poder sobre outro’”.

Em julgado de 2016, o Tribunal de Justiça de São Paulo julgou procedente Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Sales Oliveira, que tinha por objeto o decreto legislativo municipal que suspendeu o decreto executivo referente à regulamentação do serviço de transporte e instituição de tarifa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Impugnação do ¹⁰ Decreto Legislativo nº 02, de 16 de outubro de 2015, que suspendeu o Decreto Executivo nº 1.137, de 04 de agosto de 2015, referente à regulamentação do serviço de transporte intermunicipal de estudantes e à instituição de sua tarifa. Alegação de ofensa ao princípio da separação dos poderes. Reconhecimento. Decreto Executivo (objeto da suspensão que não desbordou dos limites de sua atribuição constitucional (no que se refere à fixação de tarifa para o serviço público de transporte), nem apresentou qualquer vício (formal ou material) que pudesse justificar sua (excepcional) sustação por ato do Poder Legislativo (art 20, IX, da Constituição Estadual). Em que pese a louvável intenção do legislador municipal no sentido de garantir transporte gratuito aos estudantes locais, a solução adotada, nessa parte (referente à suspensão do Decreto Municipal que instituiu tarifas) não pode ser compreendida de outra forma senão como ato ilegítimo, por ofensa ao princípio da separação dos poderes. Inconstitucionalidade manifesta por ofensa às disposições dos artigos 5º, 20 IX, 47, II e XIX, a, 120, 144 e 159, todos da Constituição Estadual. Ação julgada procedente.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Já no corrente ano, em notícia veiculada no site oficial, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, por seu Conselho, suspendeu a eficácia do Decreto Legislativo nº 2.115, de 12/1/2017, que sustou os efeitos do Decreto nº 37.940, de 30/12/2016, que fixou tarifas para os modos rodoviário e metroviário do Serviço Básico do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF.

O Governador do DF havia ajuizado ação no intuito de obter a declaração de inconstitucionalidade do mencionado decreto legislativo, que afastou o aumento de tarifas de transporte público, fixados pelo próprio governador, através do decreto nº 37.940. Argumentou a ocorrência de violação aos artigos 53 e 60, IV da LODF, e sustentou que a norma impugnada adentrou em análise de mérito administrativo e sustou ato regulamente editado pelo Governador do DF. A referida norma teria violado o princípio da separação dos poderes e regras específicas de competência do Poder Legislativo para sustar ato do executivo, bem como poderia causar prejuízo aos cofres públicos, diante do atual déficit no custeio do sistema de transportes. Por fim, pediu o deferimento de medida cautelar para suspender a eficácia do decreto da Câmara Legislativa.

O voto vencedor, seguido pela maioria dos desembargadores, registrou que estavam¹¹ presentes os requisitos para a concessão da liminar e decidiu pela suspensão da eficácia do decreto legislativo até o julgamento do mérito da questão.

V- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de decreto legislativo ora tratado.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)

CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Denise C. G. Maciel
DENISE CRISTINA GOMES MACIEL
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 06856-0 CMT