



Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

Estado de São Paulo

Comissões:

- Legislação, Justiça e Redação
- Finanças e Orçamento
- Obras, Serviços Públicos, Assuntos Rurais, Ecologia e Meio Ambiente
- Educação, Cultura, Turismo e Esportes
- Saúde e Assistência Social
- Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Segurança Pública e Direitos da Mulher
- Indústria, Comércio Exterior, Empresas de Ciência, Tecnologia, Inovação e Empreendedorismo
- Vereadores
- Procuradoria Jurídica

Data: 11/09/18

Rafael

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Suspende a aplicação de todos os dispositivos do Decreto nº 5.572, de 03 de setembro de 2018.

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 10/2018

Autor: RAFAEL GOFFI MOREIRA

Ementa: SUSPENDE A APLICAÇÃO DE TODOS OS DISPOSITIVOS DO DECRETO Nº 5.572, DE 03 DE SETEMBRO DE 2018.

PROTOCOLO GERAL Nº 2286/2018

Data: 05/09/2018 - Horário: 11:43



A Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba, no uso de suas atribuições legais, aprova a seguinte Decreto Legislativo:

Art. 1º Fica suspensa a aplicação de todos os dispositivos do Decreto nº 5.572, datado de 03 de setembro de 2018, e publicado no Diário Oficial do Município no dia 04 de setembro de 2018, que dispõe sobre o reajuste da tarifa dos serviços de transporte coletivo da Empresa Concessionária “Viva Transporte Coletivo Ltda.”

Art. 2º Este decreto Legislativo entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.

Plenário Dr. Francisco Romano de Oliveira, 05 de setembro de 2018.

Vereador RAFAEL GOFFI MOREIRA



Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

Estado de São Paulo

JUSTIFICATIVA

Excelentíssimos Senhores Vereadores, e Excelentíssima Senhora Vereadora,

O Prefeito no dia 03 de setembro de 2018 editou o Decreto nº 5.572 que dispõe sobre o reajuste da tarifa dos serviços de transporte coletivo da Empresa Concessionária “Viva Transporte Coletivo Ltda.”; Decreto este publicado na imprensa oficial do Município no dia 04 de setembro de 2018, e assim determina:

Art. 1º Fica reajustada a tarifa de linhas urbanas, rurais e distritais, cobradas pela Concessionária “VIVA TRANSPORTE COLETIVO LTDA.”, fixada em R\$ 4,40 (quatro reais e quarenta centavos) a partir de 10 de setembro de 2018.

Art. 2º Continuam em vigor os cartões adquiridos pelos usuários até que sejam regularmente utilizados.

Art. 3º Este decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

Pois bem.

A Magna Carta em seu artigo 49, V, 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;

A Constituição Bandeirante afirma:

Artigo 20 - Compete, exclusivamente, à Assembleia Legislativa:

IX - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar;

Com base nos dispositivos acima podemos facilmente entender que é de



Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

Estado de São Paulo

competência exclusiva do Poder Legislativo, sustar, mediante Decreto Legislativo, ato do Poder Executivo que extrapolem o poder regulamentar.

Vejamos a definição de poder regulamentar:

*Normalmente, fala-se em **poder regulamentar**; preferimos falar em poder normativo, já que aquele não esgota toda a competência normativa da Administração Pública; é apenas uma de suas formas de expressão, coexistindo com outras, conforme se verá.*

(...)

*Segundo a lição de Miguel Reale (1980:12-14), podem-se dividir os atos normativos em **originários** e **derivados**. “Originários se dizem os emanados de um órgão estatal em virtude de competência própria, outorgada imediata e diretamente pela Constituição, para edição de regras instituidoras de direito novo”; compreende os atos emanados do Legislativo. Já os atos **derivados** têm por objetivo a “explicitação ou especificação de um conteúdo normativo preexistente, visando à sua execução no plano da praxis”; o ato normativo derivado, por excelência, é o regulamento.*

(...)

*Insere-se, portanto, o **poder regulamentar** como uma das formas pelas quais se expressa a função normativa do Poder Executivo. Pode ser definido como o que cabe ao Chefe do Poder Executivo da União, dos Estados e dos Municípios, de editar normas complementares à lei, para sua fiel execução.*

(...)

*Em todas essas hipóteses, **o ato normativo não pode contrariar a lei, nem criar direitos, impor obrigações, proibições, penalidades que nela não estejam previstos, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade.** (destaques nossos) (DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella, Direito Administrativo, 30ª edição, Editora Forense, páginas 121, 122, 124)*

Desta feita temos que o Poder Regulamentar da Administração está adstrito ao princípio da legalidade estampado no artigo 37, *caput*, da Carta de Intenções.



Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba Estado de São Paulo

É aqui que melhor se enquadra aquela ideia de que, na relação administrativa, a vontade da Administração Pública é a que decorre da lei.

Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite.

(...)

Em decorrência disso, a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Direito Administrativo, 30ª edição, Editora Forense, páginas 95 e 96)

Desta feita podemos sinteticamente afirmar que o Poder Regulamentar, no presente caso do Prefeito, quando do reajuste do valor da tarifa do transporte coletivo urbano deve respeitar os ditames legais.

Pois bem.

No dia 02 de março de 2018 foi publicado na imprensa oficial do Município a Lei nº 6.100 de 27 de fevereiro de 2018, lei esta oriunda do Projeto de Lei Ordinária nº 147/2017 de autoria do Vereador Rafael Goffi. A normativa citada assim dispõe:

Art. 1º Todo ajuste e/ou reajuste nas tarifas do transporte público coletivo de passageiros do Município de Pindamonhangaba, devem ser informadas ao Poder Legislativo Municipal, pelo Poder Executivo, com a antecedência mínima de 30 (trinta) dias corridos anteriores à previsão de sua implementação.

Art. 2º A notificação do Poder Executivo ao Poder Legislativo deverá trazer as satisfatórias planilhas, e outros elementos pertinentes que servirão de base ao reajuste e/ou ajuste da tarifa.

Assim Nobres Vereadores há em nosso Município uma lei que determina que o Prefeito, querendo ajustar ou reajustar a tarifa de transporte coletivo municipal, **deve informar o Poder Legislativo Municipal, com a antecedência mínima de 30 (trinta) dias.** Ademais a norma prevê que a notificação do Poder Legislativo deve conter elementos suficientes para indicar a motivação do ajuste ou reajuste.



Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

Estado de São Paulo

Portanto Excelentíssimos Senhores Vereadores e Excelentíssima Senhora Vereadora, a legislação municipal, EM VIGOR, traz uma condicionante para o ajuste ou reajuste da tarifa do transporte público coletivo municipal – o dever do Poder Executivo de informar e indicar elementos motivadores do ajuste ou reajuste ao Poder Legislativo.

Assim indagamos: o Prefeito cumpriu o expediente normativo acima indicado?

Claramente que não. O mesmo reajustou a tarifa de transporte coletivo sem comunicar o Poder Legislativo, de forma anterior. Portanto **claramente há o descumprimento da legislação municipal por parte do Prefeito.**

O Ministério Público do Estado de São Paulo junto ao processo nº 2013685-21.2015.8.26.0000 (http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/Controle_Constitucionalidade/A_DIns_3_Pareceres2015/TJ%20-%202013685-21.2015.8.26.0000%20-%20AMERICANA – acesso em 05/09/2018), em seu parecer, em caso análogo, assim dispõe:

(...)

O Decreto Legislativo nº 707, de 22 de janeiro de 2.015 da Câmara Municipal de Americana, tem a seguinte redação:

“Art. 1º. Fica suspensa a aplicação de todos os dispositivos do Decreto nº 10.994, datada de 16 de dezembro de 2014 e publicada no Diário Oficial do Município do dia 17 de dezembro de 2014, que dispõe sobre o reajuste da tarifa para o transporte coletivo urbano, e da outras providências.

Art. 2º O presente Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º. Revogam-se as disposições em contrário.”

O Decreto Municipal nº 10.994, de 16 de dezembro de 2.014 do Poder Executivo, que reajustou o valor da tarifa do serviço público de transporte no Município de Americana, suspenso pelo decreto legislativo anteriormente transcrito, tem a seguinte redação:

“Art. 1º A tarifa do transporte coletivo urbano de Americana fica reajustada, a partir da zero hora do dia 20 de dezembro de 2014, nas seguintes condições:

I - tarifa de remuneração: R\$ 3,50 (três reais e cinquenta centavos).

II - tarifa a ser paga pelo usuário comum, na modalidade em espécie e vale transporte: R\$ 3,15 (três reais e quinze centavos);

III - estudantes e professores: R\$ 1,50 (um real e cinquenta centavos);



Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

Estado de São Paulo

IV - empregados e trabalhadores em geral que auferirem renda mensal igual ou inferior a 2 (dois) salários mínimos: R\$ 2,35 (dois reais e trinta e cinco centavos);

V - aposentados: R\$ 1,58 (um real e cinquenta e oito centavos);

VI - cartão comum: R\$ 3,00 (três reais).

§ 1º Será concedido pelo Município subsídio no valor de R\$ 0,35 (trinta e cinco centavos) por passageiro.

§ 2º O montante do subsídio previsto no parágrafo anterior fica limitado ao valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) mensais, nos termos do da Lei nº 5.596, de 20 de dezembro de 2013.

Art. 2º Os passes de qualquer categoria deverão ser emitidos e vendidos aos usuários na forma estabelecida pelo Decreto nº 6.823, de 17 de março de 2006.

Art. 3º As empresas concessionárias facilitarão a aquisição do vale-transporte pelas empresas jurídicas empregadoras, adotando as providências necessárias para o fiel cumprimento da legislação que rege a espécie.

Art. 4º Este decreto entra em vigor na data de sua publicação, produzindo seus efeitos a partir de zero hora do dia 20 de dezembro de 2014.

Art. 5º Ficam revogados os Decretos nº 7.832, de 21 de novembro de 2008, e nº 8.255, de 30 de dezembro de 2009."

A matéria gira em torno do art. 49, V, da Constituição Federal, reproduzido no art. 20, IX, da Constituição Estadual, que, à luz do princípio da divisão funcional do poder, legitima o Parlamento à sustação de ato normativo do Poder Executivo que exorbite do poder regulamentar, e, por sua própria natureza, concita à apreciação da constitucionalidade do ato normativo de autoria do Chefe do Poder Executivo. É conflito que se radica na disputa entre os Poderes Executivo e Legislativo na condução política dos negócios públicos, derivando para a funcionalidade primordial do princípio da legalidade como garantia dos direitos dos indivíduos. Neste sentido: (grifos e destaques nossos)

REGULAMENTO - BALIZAS- SUSTAÇÃO- EXECUTIVO VERSUS LEGISLATIVO. Mostra-se constitucional decreto legislativo que implique sustar ato normativo do Poder Executivo exorbitante do poder regulamentar. TETO - APLICAÇÃO - LEI E REGULAMENTO. O regulamento pressupõe a observância do objeto da lei. Extravasa-a quando, prevista a aplicação do teto de remuneração de servidores considerada a administração direta, autárquica e fundacional, viabiliza a extensão às sociedades de economia mista e empresas públicas" (STF, ADI 1.553-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, 13-05-2004, v.u., DJ 17-09-2004, p. 52).

O fundamento do decreto legislativo reside no fato de que o Poder Executivo teria concedido reajuste do preço da tarifa dos serviços de transporte coletivo urbano municipal sem observância das



Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

Estado de São Paulo

regras contidas na Lei Orgânica do Município de Americana e na correspondente Lei do Serviço de Transporte Coletivo Municipal. (destaques nossos)

A propósito do reajuste das tarifas do transporte coletivo urbano a Lei Orgânica do Município de Americana prevê que "O valor das tarifas urbanas, bem como seus reajustes, observados os critérios da Lei ordinária, serão fixados pelo Prefeito, após aprovação da Comissão Tarifária, entrando em vigor no prazo de 3 (três) dias da data da publicação do decreto respectivo (parágrafo único do art. 206 da LOM - redação dada pela Emenda nº 8, de 29/10/2001).

A Lei nº 4.384, de 26/07/2006 de Americana que "Dispõe sobre o Serviço Público de Transporte Coletivo Urbano no Município de Americana sobre o mesmo tema estabelece que:

"Art. 58. A tarifa será reajustada anualmente, a contar da vigência do contrato e mediante aprovação da Comissão Tarifária, utilizando para tal a fórmula de reajuste que constará do edital de licitação."

Por fim, nos contratos de concessão do serviço público de transporte coletivo firmados entre a Prefeitura Municipal de Americana e as concessionárias – Viação Cidade de Americana Ltda. e Viação Princesa Tecelã Transportes Ltda. (fls. 275/313) –, consta, expressamente, dentre as obrigações da Municipalidade (contratante, poder concedente ou concedente), "proceder aos estudos técnicos e econômico-financeiros necessários à instrução dos processos de reajustes tarifários" (subitem 4.1.5), para comprovação detalhada da necessidade de eventual aumento e de suas motivações.

Ocorre que nenhuma destas exigências legais e contratuais foram observadas pela Prefeitura Municipal de Americana para a concessão do reajuste tarifário, como se observa no processo administrativo respectivo (protocolo nº 74.078, de 11 de dezembro de 2014 – fls. 264/266).

É de exclusiva atribuição da Câmara Municipal sustar atos do Executivo que extrapolem a competência deste, concretizado por meio de decreto legislativo, que "...é 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 para consubstanciar as deliberações do plenário sobre assuntos de interesse geral do Município mas



Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba Estado de São Paulo

dependentes do pronunciamento político do Legislativo, ainda que sobre matéria de administração do Executivo, ou concernente a seus dirigentes. (Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, 6ª edição, Malheiros Editores, pág.482).

O Decreto nº 10.994, de 16 de dezembro de 2014, não observou os limites fixados pela lei para o reajuste da tarifa para o transporte coletivo urbano.

Referido decreto tem natureza de regulamento executivo, e, como tal, deve seguir fielmente o ato legislativo que explicita ou aplica, estando preso ao texto legal inarredavelmente. Os decretos regulamentares, ou regulamentos executivos serão ilegais se extravasarem ou contrariarem o ato legislativo.

*Como lembra VICENTE RÁO: 'Ao exercer a função de regulamentar, não deve pois, o Executivo criar direitos ou obrigações novas, que a lei não criou; ampliar, restringir ou **modificar** direitos ou **obrigações** constantes da lei; ordenar ou proibir o que a lei não ordena ou não proíbe, **facultar ou vedar de modo diverso do estabelecido em lei**, extinguir ou anular direitos ou obrigações que a lei conferiu, criar princípios novos, diversos, alterar a forma que, segundo a lei, deve revestir um ato, atingir, atingindo por qualquer modo, o espírito da lei' ('O Direito e a Vida dos Direitos', v. 1, RT, 3ª edição, p.273).*

A lição do ilustre jurista pátrio é consentânea com a de MARCELLO CAETANO, para quem '... em sentido material o regulamento tem afinidades com a lei, em virtude de sua generalidade, pois os regulamentos possuem sempre caráter genérico. Mas distingue-se dela por faltar novidade, visto suas normas serem, pelo que toca a limitação de direitos individuais, simples desenvolvimento ou aplicação de outras normas, essas inovadoras' (Manual de Direito Administrativo, Almedina, Coimbra, vol.1, p.97, 1990).

Outra não é a lição de CANOTILHO (Direito Constitucional e Teoria da Constituição, p.809 e ss, Almedina, 4ª ed.), verbis: "...para restringir o amplo grau de liberdade de conformação normativa da administração, pouco compatível com um Estado de direito democrático, a CRP utilizou três instrumentos:

*(1) a **reserva de lei** (= reserva constitucional de lei = reserva horizontal de lei = reserva formal de lei) através da qual a Constituição reserva à lei a regulamentação de certas matérias;*

*(2) **congelamento do grau hierárquico**, dado que, de acordo com este princípio, regulada por lei uma determinada matéria, o grau hierárquico da mesma fica congelado e só uma outra lei poderá incidir sobre o mesmo objecto (cfr. art. 112.º/6);*



Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba Estado de São Paulo

(3) **precedência da lei ou primariedade da lei** (=reserva vertical de lei), pois não existe exercício de poder regulamentar sem fundamento numa lei prévia anterior (art. 112.º/8)'

Ademais, como decorrência, prossegue o autor lusitano lembrando o '...princípio da complementaridade ou acessoriedade dos regulamentos. O regulamento é sempre um acto normativo da administração sujeito a lei, complementar da lei. O sentido da complementaridade dos regulamentos não é o de a CRP (cfr. art. 199) legitimar apenas os regulamentos de execução (regulamentos necessários para as leis serem convenientemente executadas e que a administração deve editar por iniciativa própria). Abrangem-se também os regulamentos complementares (...) Ademais, existe também no ordenamento o princípio do congelamento do grau hierárquico. Quando uma matéria tiver sido regulada por acto legislativo, o grau jurídico desta regulamentação fica congelado, e só um outro acto legislativo poderá incidir sobre a mesma matéria, interpretando, alterando, revogando ou integrando a lei anterior. Os princípios da tipicidade e da preeminência da lei justificam logicamente o princípio do congelamento do grau hierárquico: uma norma legislativa nova, substitutiva, modificativa ou revogatória de outra, deve uma hierarquia normativa pelo menos igual à da norma que se pretende alterar, revogar, modificar ou substituir.'

Desta forma, tendo o decreto regulamentar fixado o reajuste da tarifa para o transporte coletivo urbano em desrespeito aos limites e condições fixadas pela lei para a sua atuação, o decreto legislativo que o suspendeu não padece de inconstitucionalidade porque houve exorbitância do poder regulamentar. (grifos e destaques nossos)

Assim Nobres Edis não estamos aqui discutindo a legitimidade do Chefe do Poder Executivo em reajustar a tarifa do transporte público coletivo, **o que estamos a discutir e sustar, com o presente Decreto Legislativo, é a não observância da legislação municipal, o que efetivamente acarretou uma exorbitância ao poder regulamentar.**

Desta feita solicitamos aos Nobres Vereadores que acatem o presente projeto de Decreto Legislativo, votando favoravelmente à aprovação do mesmo.