



Câmara Municipal de Florianópolis
Procuradoria-Geral da Câmara



Parecer n. 35/2019/PROC/PG

Referência: PDL./02438/2019

Proponente: AFRÂNIO TADEU BOPPRÉ

Assunto: "SUSTA O DECRETO N. 20.103, DE 28 DE MARÇO DE 2019".

Ementa: Projeto de Decreto Legislativo. Sustação do Decreto n. 20.103, de 28 de março de 2019, que dispõe sobre a circulação dos equipamentos de mobilidade individual movidos à propulsão humana, autopropelidos, ciclo-elétricos e similares, de uso compartilhado ou não e dá outras providências. Controle repressivo de constitucionalidade. Preenchimento dos requisitos formais de procedibilidade. Não preenchimento dos requisitos materiais de admissibilidade. Violação ao inciso V do art. 49 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 c/c inciso VII do art. 40 da Lei Orgânica do Município.

I – Relatório

Trata-se de Projeto de Decreto Legislativo tem por objetivo revogar o Decreto n. 20.103, de 28 de março de 2019. A Gerência de Consultoria Técnica e Parlamentar atestou que não tramita nesta Casa Legislativa matéria com tal finalidade.

É a síntese do essencial.

II – Fundamentação Jurídica

Nos termos do §1º-A do art.127 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Florianópolis:

A Comissão de Constituição e Justiça submeterá os projetos à instrução técnica-legislativa e jurídica no que concerne à admissibilidade e ao estabelecido pelo art. 59, parágrafo único, da Constituição Federal, devendo informar preliminarmente a existência ou não de projeto ou ato normativo sobre a mesma matéria e apontar sucintamente aspectos de constitucionalidade preventiva frente à Constituição do Estado de Santa Catarina. (grifo nosso)

O inciso V do art. 3º da Resolução n. 946 de 15 de dezembro de 2003, por sua vez, dispõe:

À Procuradoria Jurídica compete: (...) V – Prestar assessoria técnica-jurídica ao Presidente da Câmara, à Mesa, aos Presidentes das Comissões, quando solicitada, na elaboração e na análise de projetos, emendas e outras proposições legislativas. (grifo nosso).

Trata-se, como se percebe, de controle preventivo ou repressivo de constitucionalidade realizado pelo Poder Legislativo Municipal, respectivamente, durante o processo de formação da norma jurídica (prévio) ou após a sua elaboração (posterior), a fim de se impedir ou evitar a inserção de atos normativos que padeçam de vícios insanáveis. A par dessas premissas, passo ao exame do comando normativo proposto.

II.1 – Requisitos Formais de Procedibilidade

O Projeto de Lei Complementar não possui, aparentemente, vícios formais de procedibilidade, nos moldes da Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998 c/c Lei Complementar Municipal n. 631, de 10 de janeiro de 2018.

II.2 – Requisitos Materiais de Admissibilidade

II.2.A - Inconstitucionalidade formal orgânica

A inconstitucionalidade formal orgânica decorre da inobservância da competência legislativa para a elaboração do ato. No caso em apreço, não se vislumbra esse vício, uma vez que nos moldes do inciso I do art. 9º da Lei Orgânica do Município:

Art. 9º Compete ao Município prover o que é de interesse local e do bem-estar de sua população como, dentre outras, as seguintes atribuições (...) I - legislar sobre assuntos de interesse local.

II.2.B - Inconstitucionalidade formal propriamente dita

A inconstitucionalidade formal propriamente dita decorre da inobservância do devido processo legislativo, seja no momento da propositura ou no seu transcorrer. Na situação em comento, tampouco, se verifica a ocorrência dessa mácula, dado que nos termos do inciso VII do art. 40 da Lei Orgânica do Município:

Art. 40 - Compete privativamente à Câmara Municipal: VIII - zelar pela preservação de sua competência administrativa e sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentador, através de Decreto-Legislativo.

II.2.C - Inconstitucionalidade material

O vício material diz respeito à matéria, ao conteúdo do ato normativo. No caso em apreço, há que se fazer algumas breves ponderações.

O Poder Legislativo realiza, em regra, o controle preventivo de constitucionalidade, cabendo proceder, repressivamente, apenas de maneira excepcional, em homenagem ao Princípio da Separação dos Poderes (art. 2º da Constituição Federal de 1988).

Como se trata de um “controle político, materializado em ato cuja edição fica a cargo do próprio Poder que toma a iniciativa, é uma faculdade, e não um “poder-dever” do Congresso Nacional”¹.

Nesse sentido:

O legislativo, ao exercer esse poder congressual de sustar regulamentos ou lei delegada, interfere na função constitucional normativa do executivo. de fato, o legislativo não exerce “apenas” o controle, puro e simples, da lei (no caso do regulamento) ou da lei delegada (no caso de delegação), mas, ao contrário, fiscaliza a própria atuação do executivo. sem sombra de dúvida, pois, trata-se de interferência na partilha constitucional de competências.

¹ VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. **Sustação de atos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional com base no artigo 49, inciso V, da Constituição de 1988**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/765/R153-22.pdf>. Acesso 06 mar 2019

configura-se, assim, a sustação controle de constitucionalidade semelhante àquele exercido pelo poder judiciário ao declarar um ato normativo inválido².

Organicamente:

Trata-se do exercício de um controle político de constitucionalidade, repressivo, exercido a posteriori com relação ao ato do Poder Executivo questionado. A Constituição de 1988 atribui ao Congresso Nacional – um dos poderes políticos – competência exclusiva para sustar atos normativos do Poder Executivo – decretos regulamentares, regulamentos e atos de delegação legislativa – atos em plena vigência e produzindo seus efeitos regulares. Consiste num controle de constitucionalidade porquanto a sustação prevista no texto constitucional deverá recair sobre atos normativos executivos que exorbitem do poder regulamentar ou da delegação legislativa, o que significa dizer, atos que ultrapassam os limites da competência do Executivo, importando em abuso de poder e usurpação de competência do Legislativo. Não se cogita, pois, na hipótese, de sustação apenas ditada por mera ilegalidade ou por discricionariedade ou pelo mérito do ato questionado. O abuso do poder regulamentar ou da delegação legislativa que fundamentam a sustação importa em transgressão de regras de competências constitucionais do Legislativo “por incidir no domínio da atuação material da lei, em sentido formal” (ACO-QO 1.048/RS). Trata-se de controle político repressivo porque a sustação determinada pelo Poder Legislativo suspende a vigência e a eficácia de atos regulamentares ou de lei delegada, atos juridicamente aperfeiçoados³.

O excesso de poder, nesse caso, deve ser entendido como o “exercício do poder regulamentar além dos limites da lei, o que resulta em ilegalidade do ato e, em consequência, sua inconstitucionalidade, mas não por ferir diretamente a Constituição, e sim por extrapolar os limites da lei regulada”⁴.

Logo, “no fundo, esse controle é de legalidade e não de inconstitucionalidade, como apontado por parte da doutrina, pois o que se verifica é em que medida o decreto regulamentar extrapolou os limites da lei”⁵.

Incabível, portanto, a edição de decreto legislativo que suste lei delegada que não seja lastreado em exorbitância da competência delegada, uma vez que é, justamente, este “a mais” que poderá ser afastado pelo Legislativo.

² FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Conflito entre poderes**: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 209.

³ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Comentário ao art. 49, inciso V. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F; SARLET, Ingo W; STRECK, Lênio (Coords). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1.029.

⁴ VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. **Sustação de atos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional com base no artigo 49, inciso V, da Constituição de 1988**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/765/R153-22.pdf>. Acesso 06 mar 2019.

⁵ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 218.

A validade jurídico-constitucional de decreto legislativo expedido com respaldo no art. 49, V, da Constituição da República, pelo princípio da simetria, depende:

(i) de o objeto de controle ser ato normativo emanado do Poder Executivo (decreto presidencial ou lei delegada, por exemplo); (ii.1) de ter havido exorbitância do poder regulamentar ou (ii.2) de se haverem extrapolado os limites da delegação legislativa. O controle exercido pelo Poder Legislativo com fundamento no art. 49, V, da Constituição da República, portanto, restringe-se às hipóteses de extrapolação do poder regulamentar ou da delegação legislativa, e diz respeito, exclusivamente, a atos do Poder Executivo (como decretos regulamentares e leis delegadas). Não pode voltar-se sobre os passos do processo legislativo e suspender eficácia de norma fora desses pressupostos⁶.

A par dessas premissas, passo a analisar o presente Projeto de Decreto Legislativo.

De início, verifico que as justificativas trazidas junto ao Decreto Legislativo não estabelecem a real extrapolação do Decreto n. 20.103, de 28 de março de 2019 em relação à Lei n. 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), dado que assim dispõem o inciso I do art. 12 do Código de Trânsito Brasileiro c/c §4º do art. 1º da Resolução n. 315, de 8 de maio de 2009 do CONTRAN, que estabelece a equiparação dos veículos cicloelétrico, aos ciclomotores e os equipamentos obrigatórios para condução nas vias públicas abertas à circulação e dá outras providências:

Art. 12. Compete ao CONTRAN: I - estabelecer as normas regulamentares referidas neste Código e as diretrizes da Política Nacional de Trânsito;

Art. 1º (...) § 4º Caberá aos **órgãos e entidades executivos de trânsito dos municípios** e do Distrito Federal, no âmbito de suas circunscrições, **regulamentar a circulação dos equipamentos de mobilidade individual autopropelidos e da bicicleta elétrica** de que tratam os parágrafos 2º e 3º do presente artigo.

Nesse ponto, aliás, caberia ao Projeto de Decreto Legislativo e não à justificativa que o acompanha delimitar o seu objeto, tendo em vista que eventual controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário se daria em face do texto do ato normativo e não do respectivo movel.

⁶ BARROS, Rodrigo Janot Monteiro de. **Parecer n. No 4.041/2014-AsJConst/SAJ/PGR**. http://www.mpf.mp.br/pgr/copy_of_pdfs/ADI%20-%20Pet.%20inicial%20-%20PA%201.00.000.017491-2014-86%20-%20Decreto%20L.pdf. Acesso em: 06 mar. 2019.

Assim, não se vislumbra, salvo melhor juízo, a exorbitância do Decreto n. 20.103, de 28 de março de 2019 em relação à Lei n. 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), uma vez que, a princípio, caberia, sim, ao próprio Poder Executivo Municipal regulamentar a circulação dos equipamentos de mobilidade individual autopropelidos e da bicicleta elétrica.

III – Conclusão

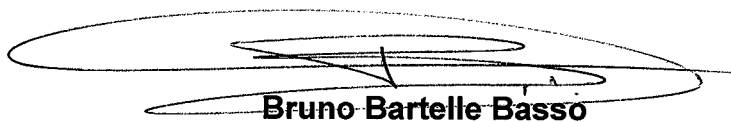
Ante o exposto, **OPINO**:

a) pelo preenchimento dos requisitos formais de procedibilidade, em razão do que estabelece a Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998 c/c a Lei Complementar Municipal n. 631, de 10 de janeiro de 2018;

b) pelo não preenchimento dos requisitos materiais de admissibilidade, por incompatibilidade com o inciso V do art. 49 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 c/c inciso VII do art. 40 da Lei Orgânica do Município c/c Lei n. 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro) c/c §4º do art. 1º da Resolução n. 315, de 8 de maio de 2009 do CONTRAN.

É o parecer.

Florianópolis, 16 de abril de 2019.



Bruno Bartelle Basso
Procurador-Geral da Câmara Municipal de Florianópolis