



Câmara Municipal de Florianópolis

Procuradoria-Geral da Câmara

Parecer n. 17/2019/PROC/PG

Referência: PDL./02432/2019

Proponente: AFRÂNIO TADEU BOPPRÉ

Assunto: “REVOGA O DECRETO LEGISLATIVO N. 19.246, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2018 (COMPOSIÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE MOBILIDADE URBANA - CONMURB E NOMEIA SEUS REPRESENTANTES)”.

Ementa: Projeto de Decreto Legislativo. Revogação do Decreto n. 19.246, de 27 de dezembro de 2018 (composição do Conselho Municipal de Mobilidade Urbana - CONMURB e nomeia seus representantes). 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. 19.246, de 27 de dezembro de 2018 (composição do Conselho Municipal de Mobilidade Urbana - CONMURB e nomeia seus representantes) (p. 2-3). A Gerência de Consultoria Técnica e Parlamentar atestou que não tramita nesta Casa Legislativa matéria com tal finalidade (p. 04).

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

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.

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. 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.

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.

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.

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, vislumbro que o **ato normativo não propõe a “sustação” do Decreto n. 19.246, de 27 de dezembro de 2018 (composição do Conselho Municipal de Mobilidade Urbana - CONMURB e nomeia seus representantes), mas, sim, a sua “revogação”**, o que, evidentemente, vai de encontro com o objetivo do Decreto Legislativo e, por consequência, com a própria disposição do inciso VII do art. 40 da Lei Orgânica do Município.

Nesse sentido, destaco que:

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 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

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.

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 STF⁷.

Não bastasse esse fato, verifico, do mesmo modo, que **as justificativas trazidas junto ao Decreto Legislativo em nenhum momento estabelecem a real extrapolação do Decreto n. 19.246, de 27 de dezembro de 2018 em relação à Lei Complementar n. 34 de 26 de fevereiro de 1999, que dispõe sobre o sistema de transporte coletivo de passageiros no município de Florianópolis e dá outras providências (parâmetro de constitucionalidade ou legalidade).**

E isso porque, assim dispõe o art. 3º da Lei Complementar n. 34 de 26 de fevereiro de 1999:

Art. 3º Fica criado o Conselho Municipal de Mobilidade Urbana (CONMUB), órgão consultivo e de deliberação coletiva, vinculado à Secretaria Municipal de Transporte e Mobilidade Urbana. § 1º A competência, a organização e o funcionamento do CONMUB serão estabelecidos em Decreto do Poder Executivo. § 2º Compete ao Conselho Municipal de Mobilidade Urbana (CONMUB): I - sugerir a introdução de novas políticas sobre transporte coletivo de passageiros, especiais (turismo, fretamentos e escolar), executivo, marítimo, lacustre, individual por táxi e transporte não motorizado (bicicletas), assim como sobre o planejamento e execução do Sistema Integrado de Transporte Coletivo; II - apreciar assuntos relacionados com o sistema de transporte coletivo de passageiros, serviços especiais (turismo, fretamentos e escolar), executivo, marítimo, lacustre, individual por táxi e transporte não motorizado (bicicletas) mesmo fora da sua competência prescrita na Lei nº 2526, de 1986; na Lei Complementar nº 34, de 1999; na Lei Complementar nº 85, de 2001, e Lei Complementar nº 421, de 2012, desde que encaminhados pelo Órgão Gestor; III - aprovar o reajuste tarifário e a revisão do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de prestação dos serviços de transporte coletivo de passageiros, executivo, especiais (turismo, fretamentos e escolar), marítimo, lacustre e individual por táxi; e IV - indicar os membros titular e suplente das entidades classistas ou organizações que se farão representar na Junta Administrativa de Recursos e Infrações de Transportes (JARIT). § 3º O CONMUB será constituído por sete membros efetivos e cinco convidados de entidade classista patronal ou de outras organizações ligadas ao setor e será estruturado da seguinte forma: I - serão considerados membros efetivos os representantes das seguintes entidades: a) Órgão Gestor (01); b) Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (01); c) Sindicato das Empresas de Transportes Coletivo da Grande Florianópolis (01); d) Associação de Empresas de Turismo de Santa Catarina (01); e) Sindicato dos Taxistas (01); f) União Florianopolitana de Entidades Comunitárias (01); e g) Câmara Municipal de Florianópolis (01); II - serão considerados membros convidados os representantes das seguintes entidades classistas patronais ou de outras organizações: a) empresas de transporte escolar (01); b)

⁷ 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.

empresas de turismo e fretamento (01); c) transportes não motorizados/bicicletas (01); d) empresas de transporte marítimo/lacustre (01); e e) Sindicato dos Motoristas e Cobradores (01). § 4º O Órgão Gestor far-se-á representar junto ao CONMUB por meio da Secretaria Municipal de Transporte e Mobilidade Urbana ou outro órgão que venha a substituí-lo. § 5º O Presidente do CONMUB será o Secretário Municipal de Mobilidade Urbana e, na sua ausência, o seu suplente, sendo ambos designados por Decreto do Poder Executivo. § 6º Os membros titulares e convidados das entidades de classes ou de organizações ligadas ao setor, assim como seus suplentes, serão indicados pelas respectivas entidades, aprovados pelo Presidente do CONMUB e designados por Decreto do Poder Executivo. § 7º Quando mais de um órgão ou entidade do mesmo setor solicitar a participação junto ao CONMUB como membro convidado, prevalecerá a sua representatividade em termos numéricos (sócios, cooperados ou número de filiados) junto ao município de Florianópolis. § 8º Os representantes efetivos ou convidados dos órgãos ou entidades junto ao CONMUB terão mandato de dois anos, com direito à recondução. § 9º Os representantes efetivos ou convidados dos órgãos ou entidades junto ao CONMUB não receberão qualquer tipo de remuneração pela sua participação. (Redação dada pela Lei Complementar nº 606/2017).

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

Percebo, ainda, que a justificativa (e não o Projeto de Decreto Legislativo!) afirma, em apertada síntese, que o Decreto n. 19.246, de 27 de dezembro de 2018 “*não distingue os membros efetivos e os membros convidados, podendo, desta forma, causar erro na composição*”, que a “Lei Complementar, 34/99 não prevê suplentes na composição CONMUB”, que a “*lei complementar não prevê a alteração ou substituição de entidades representativas*”, que “*ao revogar o inciso IX, excluí-se (sic) do Conselho o Representante da UFECO (continente), ual (sic) não chegou a terminar seu mandato de dois anos*” (p. 2 verso), **sem, contudo, delinear, expressamente, o objeto ou, em outras palavras, a parte do Decreto n. 19.246, de 27 de dezembro de 2018 que extrapolou o art. 3º da Lei Complementar n. 34 de 26 de fevereiro de 1999.**

Em nenhuma delas, a meu sentir, houve **exorbitância do poder regulamentar**, não se devendo, pois, confundir situações eventualmente ilegais e/ou inconstitucionais – as quais podem ser combatidas de maneira individual por meio do acionamento do Poder Judiciário – com outras que exorbitem, em tese, o poder de

regulamentar do Poder Executivo – que podem ser suspensas, excepcionalmente, pelo próprio Poder Legislativo.

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.

É o parecer.

Florianópolis, 06 de março de 2019.


Bruno Bartelle Basso
Procurador-Geral da Câmara Municipal de Florianópolis