

PARECER LEGISLATIVO 51/2023

Consulente: Excelentíssimo Vice-Presidente Alexandre Magno Martoni Debique Campos

Consultada: Procuradoria-Geral do Legislativo Itaunense

Consulta: Parecer técnico jurídico quanto ao amparo legal e constitucional da norma

1. Relatório

O Excelentíssimo Vice-Presidente da Câmara Municipal de Itaúna, Sr. Alexandre Magno Martoni Debique Campos, solicitou desta Procuradoria-Geral parecer técnico-jurídico quanto ao amparo legal e constitucional do Decreto Legislativo nº 01/2023, que *"susta os efeitos do Decreto nº 8.348 de 1º de setembro de 2023, que atualiza tarifa de transporte público municipal urbano e rural, e dá outras providências"*, de autoria do Vereador Ener Batista Moraes Moreira.

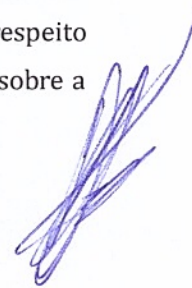
2. Preliminarmente

**2.1. Da Propriedade do Parecer Jurídico – Prerrogativa Constitucional do Artigo 133 –
Manifestação Fundamentada no Livre Exercício Profissional do Procurador**

Cumprido frisar que o artigo 133, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, bem como o artigo 2º, § 3º, da Lei Federal nº 8.906, de 4 de julho de 1994, estabelecem que: *"o Advogado é indispensável à administração da Justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei"*.

Seguindo esta linha de raciocínio, vale também citar o inciso I, do artigo 7º, da mencionada Lei 8.906/94, que estabelece ser direito do Procurador Advogado, dentre outros: *"exercer, com liberdade, a profissão em todo o território Nacional"*.

Assim, é relevante esclarecer que o papel do Advogado se resume em opinar a respeito da regularidade, formal ou não, como ainda, a respeito da constitucionalidade ou legalidade, ou não, de determinado ato ou negócio jurídico. Ao emitir parecer, o Advogado é totalmente destituído de competência para ato decisório, sendo que apenas firma seu entendimento a respeito daquela questão jurídica, passível de ser aceito ou não pelas instâncias com poder decisório sobre a questão.



Também vale ressaltar que é cediço que os pareceres jurídicos não integram o núcleo essencial do ato administrativo, posto que se tratam de meras opiniões técnico-jurídicas emitidas pelo operador do Direito, que, em última análise, não criam nem extinguem direitos, mas, apenas, orientam o administrador a tomar uma decisão no momento de praticar o ato administrativo e, somente o último poderia ser objeto de investigação sobre a sua legalidade.

O saudoso professor Hely Lopes Meirelles, assim já se manifestara sobre aludida matéria:

Pareceres Administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas sim o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial ou punitiva. (Meirelles, 2002, p. 189).

No mesmo sentido, o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Os pareceres alocam-se no campo da administração consultiva e configuram atos que visam a informar, elucidar, questões a serem decididas por outros órgãos (...), nada decidem. Nada resolvem e também não contêm em si nem autorização para a prática de outros atos, nem aprovação ratificação ou homologação deles. Não é esta sua tipologia. São simplesmente juízos técnicos que elucidam as autoridades competentes para adotarem as providências de suas respectivas alçadas. (Mello, 1996, p. 63)

Registra-se que o presente parecer não tem efeito vinculativo, nem tampouco decisório, tendo as autoridades a quem couberem a sua análise, plenas condições de decidir de maneira contrária ao parecer, como ainda, não acolhê-lo ou acolhê-lo em parte, tratando-se a presente peça de caráter meramente opinativo.



3. Mérito

3.1. Da Competência para Propositura do Decreto Legislativo

O artigo 49, inciso V¹, da Constituição Federal, repetido no artigo 61, inciso XXX², da Constituição Mineira e no artigo 64, inciso XVII³, da nossa Lei Orgânica, outorga competência exclusiva ao Poder Legislativo para sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar.

Ao sustar os efeitos de um ato normativo, ocorre a suspensão do regulamento objurgado, através do controle político, que é exercido diretamente pelo Legislativo, não podendo ir além da sustação da eficácia do ato normativo, pois a declaração de inconstitucionalidade competirá ao Judiciário.

3.2. Da Competência do Poder Executivo para Alterar Tarifa de Transporte Público Municipal

A matéria trazida na proposição, ao impor a sustação integral do Decreto Municipal de nº 8.348, de 1º de setembro de 2023, equivale a apreciação e deliberação em relação a fixação e/ou atualização das tarifas de transporte coletivo, regidas sob os termos do Edital de Licitação e dos contratos vinculados ao serviço de transporte público sob concessão.

Neste sentido, pretende o Autor do Projeto suspender o ato de reajuste da tarifa de transporte público municipal, ou seja, ato de execução do contrato de concessão de serviço público de transporte coletivo.

1. 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;

2. Art. 61 – Cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador, não exigida esta para o especificado no art. 62, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especificamente:

(...)

XXX – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

3. Art. 64 – É da competência privativa da Câmara Municipal, dentre outras atribuições:

(...)

XVII – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar;

Não se tratando de matéria tributária, mas sim de preços públicos, a fixação da tarifa de transporte público municipal, sua modificação ou isenção, é matéria que cabe exclusivamente ao Poder Executivo.

Segundo entendimento de Hely Lopes Meirelles:

“(…) o preço público é cobrado pela Administração Pública que o fixa, prévia e unilateralmente, por ato do Executivo, para remuneração de serviços e utilidades prestados diretamente por seus órgãos, ou indiretamente por seus delegados (concessionários e permissionários). Enquanto a taxa (tributo) só pode ser instituída por lei, o preço público ou tarifa pode ser estabelecida e modificada por decreto ou por outro ato administrativo” (Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., 3ª tir., São Paulo, Malheiros, 1993, p.145).

Aliás, é pacífico que o assunto é exclusivo do Executivo. Nesse sentido, fora o entendimento do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – TJSP, ao julgar procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2277327-08.2020.8.26.0000. Neste julgado, o TJSP fundamenta que:

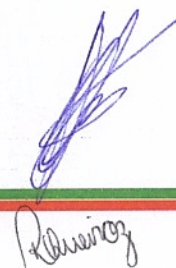
Direta de Inconstitucionalidade. Isenções tarifárias no âmbito do transporte público coletivo concedidas pelo Poder Legislativo. (...) É sabido que existe competência legislativa concorrente para a concessão de isenções fiscais (conforme tese definida pelo Pretório Excelso no julgamento do Tema 682 da Repercussão Geral – ARE nº 743.480 RG/MG, Rel. Ministro GILMAR MENDES). Entretanto, é importante consignar que a tarifa não possui natureza jurídica tributária, razão pela qual a dispensa de seu pagamento necessariamente acha-se inserida na esfera exclusiva do Prefeito, a quem cabe definir a política remuneratória do serviço público, consubstanciando o diploma normativo impugnado afronta à reserva de administração, corolário do princípio da separação dos poderes. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2277327-08.2020.8.26.0000; Relator (a): Costabile e Solimene; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo – N/A; Data do Julgamento: 04/08/2021; Data de Registro: 05/08/2021)

Como o Decreto Municipal propõe a alteração da tarifa de transporte público, claramente trata-se de matéria de iniciativa legislativa privativa do Executivo, nos termos da jurisprudência dominante e do artigo 82, inciso X⁴, da Lei Orgânica do Município.

4. Art. 82 – Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

X – dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo;



Em mesmo sentido, frise-se que compete ao Executivo, nos termos da doutrina Pátria e da pacificada jurisprudência dos tribunais superiores, a administração do serviço público essencial de interesse local, nos termos do artigo 30, incisos I e V⁵, da Constituição Federal.

Nesse caso, a iniciativa do Poder Legislativo para tratar de matéria específica sobre a fixação e/ou atualização da tarifa de transporte coletivo ofende a separação dos poderes, tendo em vista que a organização administrativa de transporte coletivo direto ou sob concessão é de competência do Poder Executivo.

Sendo assim, encontra-se correta a competência do gestor do contrato, ou seja, o Poder Executivo, no dever de planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar e contratar os serviços públicos relativos ao transporte coletivo de passageiros.

Nestes termos, conclui-se que não há, no presente caso, a caracterização de eventual exorbitância do poder regulamentar ou competência legislativa do Executivo, estando o Decreto Municipal de nº 8.348, de 1º de setembro de 2023, totalmente em consonância com as disposições constitucionais e regimentais, dentro do poder legiferante do prefeito, consoante dispositivos supracitados.

4. Conclusão

Assim, observada a prerrogativa de iniciativa, atentos à competência na estreita via residual do Poder Legislativo para o exercício de sua principal função, que é a de legislar, e com o fim único de harmonizar o entendimento jurídico estável, íntegro e coerente, opina esta procuradoria pela inadmissibilidade da proposição, observando-se o crivo e autonomia da Egrégia Comissão de Constituição e Justiça.

Por fim, havendo divergência integral ou parcial desse entendimento jurídico de mérito proferido por este órgão consultivo, curva-se esta procuradoria à autoridade constitucional deste Egrégio Colegiado Consultante e à soberania do Excelentíssimo Plenário desta Egrégia Casa de

5. Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

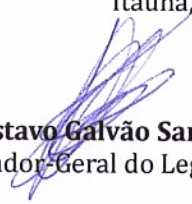
CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚNA ESTADO DE MINAS GERAIS



Leis, representada por seus 17 (dezessete) membros eleitos pelo povo, para a análise acerca da viabilidade, da conveniência, da oportunidade e da deliberação em relação a proposição em comento.

É o parecer, não vinculante, posto que meramente opinativo.

Itaúna, Minas Gerais, 14 de setembro de 2023.


Gustavo Galvão Santos
Procurador-Geral do Legislativo

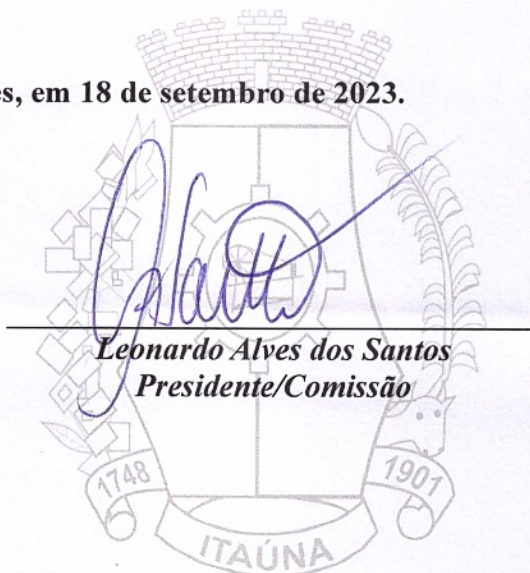
Santusa Cristina Daniele Parreiras de Queiroz
Procuradora Legislativa



COMISSÃO CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

O Presidente da Comissão de Constituição e Justiça- CCJ, Vereador Leonardo Alves dos Santos nomeia o Vereador Lacimar Cezário da Silva para relator dos **Projeto de Decreto Legislativo 01/2023** o qual "Susta os efeitos do decreto nº 8.348 de 1º de setembro de 2023 que "atualiza tarifa de transporte público municipal urbano e rural, e dá outras providências".

Sala das Sessões, em 18 de setembro de 2023.



Leonardo Alves dos Santos
Presidente/Comissão