

Projeto de Decreto Legislativo nº 01/2010

Susta efeitos dos Decretos Municipais 4759/2005 e 5081/2007

A Mesa Diretora da Câmara Municipal de Itaúna, por seu Presidente Sr. Antônio de Miranda Silva, no uso das atribuições legais que lhe são conferidas, com fundamento no Art. 49, inciso V da Constituição Federal e no Art. 64, inciso XVII da Lei Orgânica Municipal, visando sustar atos normativos do Poder Executivo Municipal que exorbitam do poder regulamentar,

RESOLVE:

Art. 1º Ficam sustados, com fundamento no Art. 49, inciso V, da Constituição Federal, e no Art. 64, inciso XVII da Lei Orgânica Municipal, os efeitos dos Decretos Municipais nº 4.759, de 19 de Dezembro de 2005, e nº 5.081, de 05 de Outubro de 2007.

Art. 2º Ficam invalidados todos os atos administrativos praticados com fundamento nos Decretos Municipais nº 4.759, de 19 de Dezembro de 2005, e nº 5.081, de 05 de Outubro de 2007.

Art. 3º O Poder Executivo adotará providencias no sentido de se fazer devolver aos cofres públicos todos os valores recebidos pelos beneficiados em razão da aplicação dos decretos hora sustados.

Art. 4º Esse Decreto Legislativo entrará em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em 19 de abril de 2010

Delmo Gonçalves Barbosa
Vereador

Apoiamento:

Antônio de Miranda Silva

Alex Artur da Silva

Anselmo Fabiano Santos

Edio Gonçalves Pinto

Gleison Fernandes de Faria

Lucimar Nunes Nogueira

Márcio José Bernardes

Silvano Gomes Pinheiro

Vicente Paulo de Souza

Justificativa

Os decretos ora sustados de autoria do Prefeito Municipal, exorbitaram o poder de regulamentar, pois criaram novas obrigações e direitos que não estão na lei. Como bem definiu o Superior Tribunal de Justiça, eles inovaram a ordem jurídica, impuseram obrigações ampliando direitos.

O decreto legislativo, ato exclusivo da Câmara, é o instrumento formalizador de sua competência fiscalizadora, que é tão ou mais importante do que a competência legiferante. O art. 64, Inciso XVII da Lei Orgânica diz que é competência privativa da Câmara, o que significa que não depende da sanção do Prefeito.

Portanto, a Câmara pode, perfeitamente, aprovar um decreto legislativo, para sustar os efeitos de um decreto municipal, se esse decreto estiver exorbitando e invadindo a esfera das atribuições da Câmara. O Prefeito não legisla. Ele apenas edita decretos, para a fiel execução das leis, aprovadas pela Câmara. E mais: de acordo com o princípio da legalidade, somente a lei nos pode obrigar a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa. A lei, elaborada pela Câmara, porque o decreto normativo, do Prefeito, se destina apenas a regulamentar a lei e a possibilitar a sua fiel execução. Não pode alterá-la, e não pode inovar a ordem jurídica.

Toda nossa estrutura normativa encontra-se disposta na Constituição, que cuida, fundamentalmente, da estrutura do Estado, dos meios e modos de exercício do Governo (incluindo-se os princípios da Administração Pública) e dos direitos e garantias individuais e sociais. Abaixo desta, estão todos os atos normativos oriundos dos Parlamentos (lei complementar, lei ordinária, decretos legislativos e resoluções) e, também, os demais atos normativos que expressam função legislativa - lei delegada e medida provisória. Por fim, vêm os decretos regulamentares expedidos pelo Poder Executivo.

Os decretos, como se sabe, são atos típicos do Poder Executivo, ou seja, no âmbito federal, estadual e municipal só o chefe desse poder pode expedi-los.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1997: 143), assim define o que vem a ser os decretos:

Decretos não são propriamente atos normativos, mas de caráter administrativo, cuja competência exclusiva pertence ao chefe do Executivo, e que tem por finalidade dispor regras sobre situações gerais ou individuais, previstas de forma abstrata, de modo expresso ou implícito, na lei... Como ato administrativo, o decreto está sempre em situação inferior à da lei, e, por isso mesmo, não pode contrariar.

Nesse prisma, vale citar as lições de Miguel Reale (1980: 163), que assim ponderou: [...] não são leis os regulamentos ou decretos, porque estes não podem ultrapassar os limites postos pela norma legal que especificam ou a cuja execução se destinam. Tudo o que as normas regulamentares ou executivas estejam em conflito com o disposto ali não tem validade, e é suscetível de impugnação por quem se sinta lesado.

Decreto é, pois, a exteriorização do poder regulamentar privativo do Chefe do Executivo (art. 84, IV, da Constituição). O poder regulamentar somente é exercido quando a lei deixa alguns aspectos de sua aplicação para serem desenvolvidos pela Administração, ou seja, quando confere certa margem de discricionariedade para a Administração decidir a melhor forma de dar execução à lei. É importante ressaltar que essa discricionariedade deve estar estritamente atrelada ao princípio da legalidade e demais princípios norteadores da Administração Pública: impessoalidade, moralidade administrativa, publicidade e eficiência.

Conforme os preceitos da hierarquia legislativa, um decreto regulamentador não pode alterar a própria lei que regulamenta.

Nesse sentido, a assertiva de Hely Lopes Meirelles (2001:171):

Como ato administrativo, o decreto está sempre em situação inferior à lei e, por isso mesmo, não a pode contrariar. O decreto geral tem, entretanto, a mesma normatividade da lei, desde que não ultrapasse a alçada regulamentar de que dispõe o Executivo.

Como foi dito, o teor do decreto de natureza regulamentar encontra-se adstrito à própria lei que a ele compete regrar, por isso a previsão "para sua fiel execução". Em outras palavras, o decreto não tem o condão de inovar a ordem jurídica numa matéria que à lei cabe dispor.

Assim leciona Celso Ribeiro Bastos (1992: 551/552), ao comentar sobre decretos que extrapolam o poder regulamentar:

[...] O regulamento representa na hierarquia das normas jurídicas o grau mais alto e elevado, logo abaixo das leis (no sentido amplo). O regulamento só vale dentro da lei, conforme a lei, segundo a lei, devendo tão-somente indicar o modo de determinar a observação da lei, que deve regulamentar.

[...] Os regulamentos no direito constitucional brasileiro são editados secundum legem. Eles não têm o poder de inovar a ordem jurídica nem criar deveres e obrigações (RDA, 132:303). Esclarece José Celso de Melo Filho (Constituição Federal anotada, cit., pág. 254): "A ordem jurídica brasileira não admite os regulamentos autônomos ou independentes, editados praeter legem, com o objetivo de suprir as lacunas da lei. Esses regulamentos autônomos ou independentes, que não existem em nosso direito, criam direitos e obrigações, bem como inovam, à semelhança das leis, a ordem jurídica."

Por fim, traz-se à baila o artigo do insigne constitucionalista Celso Antônio Bandeira de Mello[1] que faz uma análise completa sob todos os ângulos da questão:

O Texto Constitucional brasileiro, em seu art. 5º, II, expressamente estatui que: Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Em estrita harmonia com tal dispositivo e travando um quadro cerrado dentro do qual se há de circunscrever a Administração, o art. 84, III, ao se referir à competência do Chefe do Poder Executivo para expedir decretos e regulamentos, explicita que suas emissões destinam-se à 'fiel execução' das leis. Litterim "sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução".

[...] É esta preocupação que, embora já abrigada no art. 5º, II, vem a ser particularmente esclarecida no art. 84, III, dispositivo pelo qual se interdita ao Executivo expedir decretos e regulamentos senão para executar fielmente a lei. Seu desiderato, pois, é impedir que sob o rótulo de regulamentar se expeçam disposições de caráter legislativo, vale dizer, normas constitutivas de direitos e obrigações (imposições de fazer ou não fazer) não previstas em lei...

[...] Se fosse possível, mediante simples regulamentos expedidos por presidente, governador ou prefeitos, instituir deveres de fazer ou não fazer, ficariam os cidadãos à mercê, se não da vontade pessoal do ungido no cargo, pelo menos, da perspectiva unitária, monolítica, da corrente de pensamento de que este se fizesse porta-voz [...]

Veja o que já afirmava há tempos Pontes de Miranda[2], citado por Celso Antonio Bandeira de Mello[3]:

Se o regulamento cria direitos ou obrigações novas, estranhas à lei, ou faz reviverem direitos, deveres, pretensões, obrigações, ações ou execuções que a lei apagou, é inconstitucional. Tampouco pode ele limitar, modificar, ampliar direitos, deveres, pretensões, obrigações ou exceções.

[...] Onde se estabelecem, alteram ou extinguem direitos, não há regulamentos - há abuso do poder regulamentar, invasão de competência do Poder Legislativo.

Para o STF, se o chefe do Poder Executivo extrapola o seu poder regulamentar, instituindo decreto que vem a inovar a ordem jurídica, a pretexto de regulamentar uma lei, o conflito direto não é com a Constituição (com a qual há conflito apenas indireto), mas com a lei que estava sendo regulamentada. Nesses casos, portanto, há ilegalidade (extrapolou-se do conteúdo da lei que existe) e não inconstitucionalidade (direta, já que inconstitucionalidade indireta toda ilegalidade também é, por si só).

Assim se manifestou o STF:

Ementa: Constitucional - Administrativo. Decreto regulamentar. Controle de constitucionalidade concentrado. "I - Se o ato regulamentar vai além do conteúdo da lei, pratica ilegalidade. Neste caso, não há falar em inconstitucionalidade. Somente na hipótese de não existir lei que preceda o ato regulamentar, é que poderia este ser acoimado de inconstitucional, assim sujeito ao controle

de constitucionalidade. II - Ato normativo de natureza regulamentar que ultrapassa o conteúdo da lei não está sujeito à jurisdição constitucional concentrada. Precedentes do STF: ADINs nºs 311-DF e 536-DF. III - Ação Direta de Inconstitucionalidade não conhecida". (Ac un do STF-Pleno - ADIn 5898/600 - Rel Min. Carlos Velloso - j 20.09.91 - Reqte.: Partido Democrático Trabalhista - PDT; Reqdo.: Presidente da República e outra - DJU 118.10.91, p 14.549 - ementa oficial).

Conclusão

O decreto é ato dependente de norma que o antecede. É essa que fornece os parâmetros, a partir dos quais o decreto poderá regulamentar, pois a lei é norma de hierarquia superior.

Consoante as orientações doutrinárias expostas, bem como face à hierarquia das normas esculpidas na Carta Magna, na constituição do Estado de Minas Gerais, bem como as contidas na Lei Orgânica Municipal, conclui-se que a regulamentação através dos Decretos números 4.759 de dezembro de 2005 e 5.081 de outubro de 2007 estão ILEGAIS e contaminaram a aplicação da Lei Complementar número 36 de 7 de Dezembro de 2005.

Há a possibilidade da Câmara Municipal de Itaúna sustar a eficácia dos decretos ilegais que exorbitaram do poder regulamentar, como expressa o art. 61. XXX, da Constituição Mineira, in verbis: "V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa", bem como o art. 64 XVII da Lei Orgânica Municipal e art. 21 XVII do Regimento Interno da Câmara.

Ficam também invalidados todos os atos praticados com fundamento nos dois decretos sustados e cabe ao Poder Executivo a anulação de todos os atos.

O representante do Poder Executivo tem o dever de buscar uma forma de reaver para os cofres públicos, todos os valores pagos aos servidores que se beneficiaram com a aplicação dos decretos ora sustados.

Esperando poder contar com todos os colegas vereadores e a rápida aprovação deste Decreto Legislativo.

Sala das Sessões, em 19 de abril de 2010

Delmo Gonçalves Barbosa
Vereador

Apoiamento:

Antônio de Miranda Silva

Alex Artur da Silva

Anselmo Fabiano Santos

Edio Gonçalves Pinto

Gleison Fernandes de Faria

Lucimar Nunes Nogueira

Márcio José Bernardes

Silvano Gomes Pinheiro

Vicente Paulo de Souza