**Parecer Jurídico nº 118/2023.**

**Assunto:** Projeto de Decreto Legislativo nº 08/2023 que “*susta o Decreto Municipal nº 11.538 de 28 de fevereiro de 2023, que ‘dispõe sobre a revisão dos valores das tarifas de água e esgoto e reajuste dos valores dos preços públicos dos demais serviços a serem aplicados no Município de Valinhos’, na forma que especifica*”.

**Autoria**: Ver. Franklin e Verª Mônica Morandi.

**Referência:** Processo Legislativo nº2159/2023.

***À Comissão de Justiça e Redação,***

***Exmo. Presidente Vereador Gabriel Bueno.***

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto de decreto legislativo em epígrafe que *“susta o Decreto Municipal nº 11.538 de 28 de fevereiro de 2023, que ‘dispõe sobre a revisão dos valores das Tarifas de Água e Esgoto e reajuste dos valores dos preços públicos dos demais serviços a serem aplicados no Município de Valinhos’, na forma que especifica”.*

Em apertada síntese, consta da justificativa do projeto que o reajuste aprovado se encontra acima da inflação projetada para o ano de 2023 e que precisaria ter sido materializado por lei em sentido estrito, por conter suposto vício de iniciativa e afronta à separação dos poderes.

*Ab initio*, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores. Nesse sentido é o entendimento do C. Supremo Tribunal Federal[[1]](#footnote-2).

Cumpre destacar a competência da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38, *caput*, do Regimento da Câmara Municipal:

*Art. 38. Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação,* ***quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico*** *e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou deliberação de um terço dos Vereadores da Câmara.*

*[...]*

***(grifo nosso).***

Nessa quadra, considerando os aspectos jurídicos passamos à **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

A matéria, em âmbito constitucional, está assim disposta:

*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;*

Em nível estadual, a Constituição Paulista estabelece:

***Artigo 20 -****Compete, exclusivamente, à Assembleia Legislativa:*

*[...]*

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

Por simetria, a Lei Orgânica do Município de Valinhos prevê:

Art. 9º Compete à Câmara Municipal, privativamente, as seguintes atribuições, entre outras:

*[...]*

*XIV - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa do Executivo;*

*[...]*

*XIX - zelar pela preservação de sua competência, sustando os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentador;*

*[...]*

A referida norma foi reproduzida pelo Regimento Interno da Edilidade Valinhense:

*Art. 27. À Câmara compete, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:*

*[...]*

*XIV - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa do Executivo;*

*[...]*

*XIX - zelar pela preservação de sua competência, sustando os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentador;*

Para elucidar a matéria, pedimos vênia para transcrever excerto constante do v. acórdão proferido na ADI nº 2227163-78.2016.8.26.0000 ajuizada pela D. PGJ em face de decreto municipal:

*[...]*

*2. O sempre autorizado HELY LOPES MEIRELLES (Direito Administrativo Brasileiro, atualizado por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, Malheiros Editores, 35ª edição/2009, p. 129 e segs.) ensina que o*

*“****O poder regulamentar é a faculdade de que dispõem os Chefes de Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) de explicar a lei para sua correta execução, ou de expedir decretos autônomos sobre matéria de sua competência ainda não disciplinada por lei.*** *É um poder inerente e privativo do Chefe do Executivo (CF, art. 84, IV), e, por isso mesmo, indelegável a qualquer subordinado.*

*“No poder de chefiar a Administração está implícito o de regulamentar a lei e suprir, com normas próprias, as omissões do Legislativo que estiverem na alçada do Executivo. Os vazios da lei e a imprevisibilidade de certos fatos e circunstâncias que surgem, a reclamar providências imediatas da Administração, impõem se reconheça ao Chefe do Executivo o poder de regulamentar, através de decreto, as normas legislativas incompletas, ou de prover situações não previstas pelo legislador, mas ocorrentes na prática administrativa****. O essencial é que o Executivo, ao expedir regulamento ao expedir regulamento autônomo ou de execução da lei -, não invada as chamadas “reservas da lei”, ou seja, aquelas matérias só disciplináveis por lei, e tais são, em princípio, as que afetam as garantias e os direitos individuais assegurados pela Constituição (art. 5º)”.***

*No caso em apreço, está-se diante de decreto regulamentar ou de execução, destinado a explicitar normas que possibilitam a exata compreensão e o alcance da lei regulamentada. Ensina o mesmo autor (op. cit., p. 183) que*

***“Decreto regulamentar ou de execução: é o que visa a explicar a lei e facilitar sua execução, aclarando seus mandamentos e orientando sua aplicação. Tal decreto comumente aprova, em texto à parte, o regulamento a que se refere” (...).***

*Em seguida, aludindo ao regulamento propriamente dito, como ato distinto do decreto, mas posto em vigor por seu intermédio (neste caso, o regulamento em discussão se contém no texto do próprio decreto), explica que*

*“Os regulamentos são atos administrativos, postos em vigência por decreto, para especificar os mandamentos da lei ou prover situações ainda não disciplinadas por lei. Desta conceituação ressaltam os caracteres marcantes do regulamento: ato administrativo (e não legislativo); ato explicativo ou supletivo da lei; ato hierarquicamente inferior à lei; ato de eficácia externa.*

*“Leis existem que dependem de regulamentam para sua execução; outras há que são auto-executáveis (self executing). Qualquer delas, entretanto, pode ser regulamentada, com a só diferença de que nas primeiras o regulamento é condição de sua aplicação, e nas seguintes é ato facultativo do Executivo.*

*“O regulamento, embora não possa modificar a lei, tem a missão de explica-la e de prover sobre minúcias não abrangidas pela norma geral editada pelo Legislativo. Daí a oportuna observação de Medeiros Silva de que “a função do regulamento não é reproduzir, copiando-os literalmente, os termos da lei. Seria um ato inútil se assim fosse entendido. Deve, ao contrário, evidenciar e tornar explícito tudo aquilo que a lei encerra. Assim, se uma faculdade ou atribuição está implícita no texto legal, o regulamento não exorbitará, se lhe der forma articulada e explícita”.*

*ODETE MEDAUAR explica que o decreto “é ato administrativo da competência exclusiva do Chefe do Executivo, só podendo ser editado pelo Presidente da República, Governadores e Prefeitos. No ordenamento brasileiro, o decreto* ***tanto pode conter abrangência genérica, revestindo-se de caráter normativo****, como pode ter alcance individualizado” destaquei (Direito Administrativo Moderno, 18ª edição, Revista dos Tribunais, p. 165).*

*Não discrepa o pensamento da Professora MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO (Direito Administrativo, Ed. Atlas, 26ª edição, 2013, p. 233), segundo a qual*

*“****Decreto*** *é a forma de que se revestem os atos individuais ou gerais, emanados do Chefe do Poder Executivo (Presidente da República, Governador e Prefeito).*

*“Ele pode conter, da mesma forma que a lei, regras gerais e abstratas que se dirigem a todas as pessoas que se encontram na mesma situação (decreto geral) ou pode dirigir-se a pessoa ou grupo de pessoas determinadas. Nesse caso, ele constitui decreto de efeito concreto (decreto individual). É o caso de um decreto de desapropriação, de nomeação, de demissão”.*

*E explica, distinguindo:*

*“Quando produz efeitos gerais, ele pode ser:*

***1. regulamentar*** *ou de* ***execução****, quando expedido com base no artigo 84, IV, da Constituição, para fiel execução da lei;*

***2. independente*** *ou* ***autônomo****, quando disciplina matéria não*

*regulada em lei. A partir da Constituição de 1988, não há fundamento para esse tipo de decreto no direito brasileiro, salvo nas hipóteses previstas no artigo 84, VI, da Constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 32/01; assim mesmo, é uma independência bastante restrita porque as normas do decreto não poderão implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”.*

*Não se há perder de vista, evidentemente, a advertência do mesmo HELY LOPES MEIRELLES, de que*

*““****Como ato inferior à lei, o regulamento não pode contrariá-la ou ir além do que ela permite. No que o regulamento infringir ou extravasar da lei, é írrito e nulo, por caracterizar situação de ilegalidade. Quando o regulamento visa a explicar a lei (regulamento de execução), terá que se cingir ao que a lei contém; quanto se tratar de regulamento destinado a prover situações não contempladas em lei (regulamento autônomo ou independente), terá que se ater aos limites da competência do Executivo, não podendo, nunca invadir as reservas da lei, isto é, suprir a lei naquilo que é da exclusiva competência da norma legislativa (lei em sentido formal e material).******Assim sendo, o regulamento jamais poderá instituir ou majorar tributos, criar cargos, aumentar vencimentos, perdoar dívidas ativas, conceder isenções tributárias e o mais que depender de lei propriamente dita”.***

*[...]*

***Ora, como dito antes, se o decreto, regulamentando a lei federal, dela excede, editando normas cujas características essenciais de abstração, generalidade e impessoalidade, não são objeto da lei regulamentada e, por isso mesmo, são exigentes da edição de lei no sentido formal e material, e que deve ser objeto de exame e aprovação pelo Poder Legislativo municipal, como sustenta o digno Proponente, o caminho a seguir não é, seguramente, o da ação direta de inconstitucionalidade.***

*Neste sentido é a jurisprudência do C. Supremo Tribunal Federal em situação assemelhada (ARE 1014586/SP, Relator Ministro LUIZ FUX, j. 12.12.2016):*

*“A matéria relativa à legalidade da instrução normativa em questão, quando sub judice a controvérsia sobre eventual extrapolação do ato regulamentar em relação à lei regulamentada, implica a análise da legislação infraconstitucional aplicável à espécie, o que se revela inviável em sede de recurso extraordinário, por configurar ofensa indireta à Constituição da República. Nesse sentido, confira-se o julgamento do AI 519.375-AgR, Rel. Min. Eros Grau, 1ª Turma, DJ 19/8/2005, cuja ementa segue transcrita:*

*“AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. TRIBUTÁRIO. LEI Nº 8.200/91, ARTIGO 3º, INCISO I. CONSTITUCIONALIDADE DECLARADA PELO TRIBUNAL PLENO. DECRETO N. 332/91. NORMA REGULAMENTAR. APLICAÇÃO DA NORMA TRIBUTÁRIA.*

*1. Decreto n. 332/91. Norma regulamentar. Inconstitucionalidade de suas disposições por extrapolarem o comando da Lei n. 8.200/91. Alegação improcedente. Se a norma regulamentar padece de vícios dessa espécie, a questão se resolve no âmbito da legalidade e não no âmbito da inconstitucionalidade.*

*2. Eventual declaração de ilegalidade de preceitos da norma regulamentar não exime o contribuinte da observância da legislação regulamentada, tendo em vista que o conteúdo e o alcance dos decretos restringem-se aos das leis em função das quais sejam expedidos (CTN, artigo 99).*

*Agravo a que se nega provimento.”*

*“Nessa linha de raciocínio, destaco ainda: ARE 923.604- AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, 2ª Turma, DJe de 17/12/2015, ARE 674.519- AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, 1ª Turma, DJe de 16/9/2014, AI 624.761-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, 1ª Turma, DJe de 13/11/2009, AI 495.415-AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, 2ª Turma, DJ de 18/11/2005, RE 233.484-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, DJ de 6/8/2005.”*

*[...]*

*Diante de todo esse quadro, outra conclusão não resta senão a de que eventual excesso que o Decreto Municipal de São Paulo nº 56.981, de 10 de maio de 2016, esteja a cometer em face dos preceitos da Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que pretexta regularmente, deve ser objeto, se for o caso, a controle de legalidade, não da ação direta de inconstitucionalidade.*

*5. Ante o exposto, julgo extinto o processo, sem resolução do mérito, com fundamento no art. 485, IV, do Novo Código de Processo Civil.*

*É meu voto.*

*JOÃO CARLOS SALETTI*

*Relator*

*assinado digitalmente*

Desse modo, no caso em apreço cumpre perquirir se o decreto executivo possui natureza de decreto autônomo ou de decreto regulamentar, porquanto a análise da exorbitância é inerente à primeira espécie. Vejamos a redação do Decreto Municipal nº 11.538/2023:

*Art. 1º É ratificada,* ***nos termos do parágrafo único do art. 42, e do art. 85 da Lei Municipal n° 4.131, de 1° de junho de 2007****, a Resolução ARES-PCJ n° 483, de 27 de fevereiro de 2023, que “dispõe sobre a revisão dos valores das Tarifas de Água e Esgoto e reajuste dos valores dos Preços Públicos dos Demais Serviços a serem aplicados no Município de Valinhos”, estabelecidos pela ARES-PCJ – Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, em decorrência da Cláusula Oitava, inciso III, do Protocolo de Intenções, ratificado através da Lei Municipal nº 4.671, de 29 de abril de 2011, convertido em Contrato de Consórcio Público, com as alterações concernentes à Lei Municipal nº 5.491, de 16 de agosto de 2017.*

*Parágrafo único. Os valores estabelecidos mediante a aplicação da Resolução indicada no caput, serão aplicados após decorridos 30 (trinta) dias de sua publicação.*

Destarte, o DM nº 11.538/23 aparentemente tem por escopo regulamentar a LM nº 4.131/07 ao mencioná-la expressamente no art. 1º, todavia acaba por ratificar a resolução ARES-PCJ nº 483/2023 com base em legislação que não a autoriza a assim proceder. Nessa ordem de ideias, s.m.j., considerando a exorbitância do poder regulamentar será legítima eventual sustação procedida pela Edilidade.

Nessa linha decidiu o E. Tribunal de Justiça do Estado/SP:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Decreto Legislativo nº 214, de 30 de março de 2020, da Câmara Municipal de Itápolis, o qual sustou os efeitos do Decreto Municipal nº 5.512, de 17 de dezembro de 2019, editado para declarar a expropriação de bem imóvel particular por utilidade pública – Alegação de ofensa ao princípio da Separação dos Poderes – DECRETO EXPROPRIATÓRIO – Ato privativo do Poder Executivo, de natureza administrativa, pautado, em princípio, no interesse ou utilidade pública, e pelo qual o Estado transforma bem de terceiro em bem público, suscetível de prévia e justa indenização caso cumpra sua função social – Nulidade do ato que reclama via processual própria (artigos 9 e 20 do Decreto-Lei 3.365/1941) –* ***Ausência de conteúdo normativo ou regulamentar que impede sua sustação pela via excepcional do Decreto Legislativo – Afronta ao disposto nos artigos 5º, 20, inciso IX, da Constituição Bandeirante (que reproduz o artigo 49, inciso V, da Constituição Federal) e é de remissão obrigatória aos Municípios (artigo 144 do primeiro) – Ação julgada procedente.\****

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2129204-68.2020.8.26.0000; Relator (a): Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 31/03/2021; Data de Registro: 06/04/2021)*

***Grifo nosso.***

*DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – DECRETO LEGISLATIVO Nº 2/2019, DA CÂMARA MUNICIPAL DE MACATUBA QUE SUSTOU O DECRETO EXECUTIVO Nº 3.750/2018, BEM COMO A COBRANÇA DO IPTU SOBRE A TAXA DE "OUTROS SERVIÇOS" – ATO NORMATIVO DO EXECUTIVO QUE ALTEROU O ZONEAMENTO DO MUNICÍPIO – ZONEAMENTO MUNICIPAL QUE SE CARACTERIZA COMO MATÉRIA DE RESERVA LEGAL E CUJO PROCESSO LEGISLATIVO EXIGE A PARTICIPAÇÃO POPULAR – MANIFESTA INCONSTITUCIONALIDADE DO ATO EXECUTIVO POR VULNERAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 5º, 180, "CAPUT" E INCISO ii E 191, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL –* ***EXORBITÂNCIA DO PODER REGULAMENTAR QUE AUTORIZA A EDIÇÃO DO DECRETO LEGISLATIVO DE SUSTAÇÃO*** *– ARTIGO 2º, ENTRETANTO, DO REFERIDO ATO PARLAMENTAR, QUE SUSTOU A COBRANÇA DA TAXA DE OUTROS SERVIÇOS, QUE PADECE, IGUALMENTE, DE INCONSTITUCIONALIDADE POR VULNERAR O DISPOSTO NO ARTIGO 5º, 20, ix, 144 E 163, i, DA CARTA ESTADUAL – MATÉRIA TRIBUTÁRIA QUE DEVE SER TRATADA POR LEI - AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE APENAS DO ARTIGO 2º, DO DECRETO Nº 02/2019, DA CÂMARA mUNICIPAL DE MACATUBA.*

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2222431-49.2019.8.26.0000; Relator (a): Ferraz de Arruda; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/03/2020; Data de Registro: 19/03/2020)*

***Grifo nosso.***

*ÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.* ***DECRETO- LEGISLATIVO Nº 005/2017 DO MUNICÍPIO DE TANABI, QUE DISPÔS SOBRE A SUSTAÇÃO DO DECRETO MUNICIPAL Nº 3.635/2017, DE AUTORIA DO EXECUTIVO, REGULAMENTANDO A CONCESSÃO DE LICENÇA-PRÊMIO POR ASSIDUIDADE AOS SERVIDORES MUNICIPAIS. DECRETO LEGISLATIVO GUERREADO DESPROVIDO DE DENSIDADE NORMATIVA.*** *ATO DE EFEITOS CONCRETOS QUE, TENDO OBJETO DETERMINADO E DESTINATÁRIOS CERTOS, NÃO VEICULA, EM SEU CONTEÚDO, NORMAS QUE DISCIPLINEM RELAÇÕES JURÍDICAS EM ABSTRATO A ENSEJAR O AJUIZAMENTO DE AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROCESSO EXTINTO POR INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, NOS TERMOS DO ARTIGO 485, IV DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL.*

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2128615-81.2017.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 22/11/2017; Data de Registro: 28/11/2017)*

***Grifo nosso.***

Apenas por argumentação, sob o prisma da constitucionalidade, possuindo o decreto executivo natureza regulamentar, eventual vício nele contido em cotejo com a lei está inserido dentro da denominada “*crise de legalidade*”, não havendo que se falar em afronta direta ao texto constitucional. Nesses termos, embora o decreto municipal possua natureza regulamentar refletindo, segundo a doutrina pátria, hipótese de controle de constitucionalidade repressivo exercido pelo Poder Legislativo, não poderá ser questionado via ação de controle concentrado de constitucionalidade.

Compulsando a jurisprudência da Suprema Corte encontramos os seguintes julgados acerca do tema:

*Ementa: AGRAVO REGIMENTAL* ***EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO 10.854/2021.*** *PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR. ILEGITIMIDADE ATIVA. INTERPRETAÇÃO DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL.* ***AUSÊNCIA DE OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO. DESCABIMENTO DE CONTROLE EM SEDE DE JURISDIÇÃO CONCENTRADA.*** *AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. 1. A jurisprudência da CORTE exige, para a caracterização da legitimidade ativa das entidades de classe e das confederações sindicais em ações de controle concentrado, a existência de correlação direta entre o objeto do pedido de declaração de inconstitucionalidade e os objetivos institucionais da Requerente. Precedentes. 2. O objeto das ações concentradas na jurisdição constitucional brasileira, além das espécies normativas primárias previstas no art. 59 da Constituição Federal, engloba a possibilidade de controle de todos os atos revestidos de indiscutível conteúdo normativo e autônomo. 3.* ***Os dispositivos impugnados não detém caráter normativo autônomo, pois, editados com base na atribuição regulamentar prevista no art. 84, IV, da Constituição Federal, extrai seu fundamento imediato de validade da Lei 6.321/1976. 4. A controvérsia envolve, quando muito, inconstitucionalidade indireta ou reflexa, reveladora de mera crise de legalidade, insuscetível de ferir parâmetro de controle situado no texto da Constituição Federal. Precedentes.*** *5. Agravo regimental a que se nega provimento.*

*(ADI 7041 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 14/09/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-195 DIVULG 28-09-2022 PUBLIC 29-09-2022)*

*EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO 10.854/2021. PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR. INTERPRETAÇÃO DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO. DESCABIMENTO DE CONTROLE EM SEDE DE JURISDIÇÃO CONCENTRADA. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. 1. O objeto das ações concentradas na jurisdição constitucional brasileira, além das espécies normativas primárias previstas no art. 59 da Constituição Federal, engloba a possibilidade de controle de todos os atos revestidos de indiscutível conteúdo normativo e autônomo. 2. Os dispositivos impugnados não detém caráter normativo autônomo, pois, editados com base na atribuição regulamentar prevista no art. 84, IV, da Constituição Federal, extrai seu fundamento imediato de validade da Lei 6.321/1976. 3. A controvérsia envolve, quando muito, inconstitucionalidade indireta ou reflexa, reveladora de mera crise de legalidade, insuscetível de ferir parâmetro de controle situado no texto da Constituição Federal. Precedentes. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.*

*(ADI 7133 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 29/08/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-174 DIVULG 31-08-2022 PUBLIC 01-09-2022)*

*EMENTA* ***CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDAD****E. DIREITO ANTIDUMPING. IMPORTAÇÃO DE ALHO PROVENIENTE DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA.* ***ART. 1º DA PORTARIA SECINT Nº 4.593/2019. ART. 7º, caput e § 2º, DA LEI Nº 9.019/1995.*** *IRREGULARIDADE DA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. PROCURAÇÃO INESPECÍFICA. CORREÇÃO DO VÍCIO NÃO DETERMINADA POR ECONOMIA PROCESSUAL. ACOLHIMENTO DE PRELIMINARES. ILEGITIMIDADE ATIVA. FALTA DE SUFICIENTE DEMONSTRAÇÃO CONCRETA DO CARÁTER NACIONAL. AUSÊNCIA DE CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL RELEVANTE. MERA CRISE DE LEGALIDADE. AÇÃO NÃO CONHECIDA. 1. Ação proposta pela Associação Nacional dos Produtores de Alho – ANAPA, quanto ao art. 7º, caput e § 2º, da Lei nº 9.019/1995, que disciplina obrigações resultantes do direito antidumping, e ao art. 1º da Portaria nº 4.593/2019 da Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais do Ministério da Economia – SECINT, que prorroga, por cinco anos, a aplicação do direito antidumping às importações de alho fresco ou refrigerado originárias da República Popular da China. 2. Este Supremo Tribunal Federal definiu interpretação jurídica no sentido da necessidade de identificação, na procuração, dos atos normativos contestados. No caso, o instrumento de mandato apresentado é inespecífico. Embora seja vício sanável, a economia processual dispensa a abertura de oportunidade para regularização, dada a não cognoscibilidade da ação. Precedentes. 3. A associação autora se enquadra como entidade de classe, por compreender reunião em torno da mesma atividade econômica, qual seja, a produção de alho em território nacional, e em nada prejudica a circunstância de ser composta por “associação de associações”. Precedente. 4. Conquanto o quadro de associados, nos termos do estatuto, comporte também pessoas físicas ou jurídicas que exerçam atividade relacionada à produção de alho, a arguição de heterogeneidade nada colhe. Os dispositivos estatutários dão conta de que a finalidade precípua da associação é a defesa dos interesses dos produtores de alho, integrantes elementares da entidade, ainda que por meio de associações estaduais. 5. A respeito da abrangência nacional da entidade, é regra geral a necessidade de atuação em ao menos nove Estados da federação, conforme firme linha decisória deste Supremo Tribunal Federal. É possível a adequação do requisito espacial para fazer frente, de modo proporcional, à realidade concreta do mercado afetado. Precedentes. Porém, a autora não se desincumbiu, de modo suficiente, do ônus de demonstrar a sua abrangência. Inicial não instruída com a prova necessária. 6. Reconhecida a ilegitimidade ad causam da autora por falta de demonstração de sua abrangência nacional, no presente feito, sem prejuízo de eventual comprovação em outros processos. 7. Independentemente da natureza primária ou secundária do ato normativo, a questão central, no caso, diz respeito à existência ou não de controvérsia de matiz constitucional, ou, em específico para a ação declaratória de constitucionalidade, de controvérsia constitucional relevante****. As decisões judiciais apresentadas pela parte autora revelam mera crise de legalidade, sobretudo a respeito da competência da SECINT para editar o ato.*** *Razão de ser da declaração de constitucionalidade, consistente na falta de previsibilidade acerca da validade de determinada lei ou ato normativo federal, não atendida. 8. Ação não conhecida. 9. Prejudicados os pedidos de ingresso como amici curiae, considerando que o propósito elementar dessa técnica processual é enriquecer o debate do mérito, e a ação não é cognoscível.*

*(ADC 76, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-015 DIVULG 27-01-2022 PUBLIC 28-01-2022)*

***O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua contra legem ou praeter legem, não só expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, V, da Constituição da República e que lhe permite "sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar*** *(...)". Doutrina. Precedentes (RE 318.873 AgR/SC, rel. min. Celso de Mello, v.g.). Plausibilidade jurídica da impugnação à validade constitucional da Instrução Normativa STN 1/2005.*

*[AC 1.033 AgR-QO, rel. min. Celso de Mello, j. 25-5-2006, P, DJ de 16-6-2006.]*

No âmbito da jurisprudência da E. Corte de Justiça Estadual, seguem a título de informação precedentes sobre a matéria em que fora reconhecida a exorbitância do poder regulamentar:

*Apelação. Reexame necessário. Ação de rito ordinário, na qual a autora, servidora pública municipal inativa, pleiteia reconhecimento do direito à promoção por merecimento para o próximo nível da carreira por haver atingido a pontuação necessária exigida pela legislação municipal, com o consequente pagamento das diferenças pretéritas. Sentença de procedência. Recursos de apelação do SEPREM e da Municipalidade de Itapetininga buscando a inversão do julgado. Preliminares de ausência de prévio requerimento administrativo e de ilegitimidade passiva do SEPREM rejeitadas.* ***Ilegalidade do artigo 3º, §2º, da Resolução SME e SMA nº 3.632/05, quando confrontado com as disposições da Lei Complementar Municipal nº 03/98 que lhe dá suporte normativo.******Resolução que exorbita seu poder regulamentar, inovando ao criar critério não previsto pela lei de regência.*** *Direito à promoção e consequente reenquadramento no nível compatível, com apostilamento e pagamento das diferenças devidas, respeitada a prescrição quinquenal. Sentença mantida. Recursos oficial e voluntários improvidos.  
(TJSP;  Apelação / Remessa Necessária 1004966-60.2020.8.26.0269; Relator (a): Aroldo Viotti; Órgão Julgador: 11ª Câmara de Direito Público; Foro de Itapetininga - 1ª Vara Cível; Data do Julgamento: 11/10/2022; Data de Registro: 11/10/2022).* ***Grifo nosso.***

*SERVIDOR MUNICIPAL – CAMPINAS – Licença-prêmio – Pretensão de gozo do período de licença-prêmio ou de pagamento do equivalente em pecúnia – Possibilidade – Regra manifestamente ilegal estipulada pelo* ***Decreto Municipal n° 15.207/05, que condicionou o direito à licença-prêmio ao requerimento administrativo 360 dias após se completar o quinquênio necessário –******Regra que exorbita o poder regulamentar conferido ao Poder Executivo e que implica enriquecimento sem causa da Administração*** *– Direito ao gozo ou eventual pagamento em pecúnia da licença-prêmio – Correção monetária – IPCA – Juros moratórios – Lei 11.960/09 – Conformidade com o Tema 810 de repercussão geral – Sentença de procedência mantida, com adequação, de ofício, do termo inicial e dos índices dos consectários da condenação – Recurso improvido. (TJSP;  Apelação Cível 1003793-54.2015.8.26.0114; Relator (a): Maria Laura Tavares; Órgão Julgador: 5ª Câmara de Direito Público; Foro de Campinas - 2ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 21/06/2018; Data de Registro: 21/06/2018)* ***Grifo nosso.***

*RECURSO DE APELAÇÃO – SÃO VICENTE – NULIDADE DE ATO ADMINISTRATIVO – AUTUAÇÃO DE INSTITUIÇÃO BANCÁRIA POR INFRAÇÃO À LEI N. 1600-A/2005 1. Trata-se de recurso de apelação interposto pelo Município de São Vicente contra a r. sentença pela qual o D. Magistrado a quo julgou procedente o pedido da ação para declarar nulos os autos de infração e imposição de multa números 0224, 0809 e 0675,* ***sob o fundamento de que referidas imputações decorreram de obrigação prevista apenas no decreto municipal n. 2172-A/2005 que exorbita seu poder de regulamentar a Lei n. 1600-A/2005. 2. De fato, há exorbitância do ato normativo infralegal (decreto n. 2172-A/2005), criado para regulamentar a lei municipal n. 1600-A/2005.*** *A previsão do art. 5º, II, do referido decreto, de conter no verso do bilhete de senha de atendimento a definição do art. 2º da Lei n. 1600-A/05 não encontra respaldo legal e significa inovação no mundo jurídico. Mantença da r. sentença. Apelo desprovido.   
(TJSP;  Apelação / Remessa Necessária 1003140-45.2016.8.26.0590; Relator (a): Nogueira Diefenthaler; Órgão Julgador: 5ª Câmara de Direito Público; Foro de São Vicente - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 01/12/2017; Data de Registro: 01/12/2017 )****Grifo nosso.***

*"APELAÇÃO CÍVEL – Multa de trânsito – Caminhão utilizado para o transporte de produtos perecíveis – Lei Municipal nº 12.409/97 e regulamentos que não trazem exceção à restrição do rodízio municipal, quanto ao trânsito do veículo objeto da lide – Lei Municipal nº 14.751/08 e regulamentos que excepcionam a restrição da ZMRC, no período das 5 às 12h, aos veículos que transportem produtos perecíveis –* ***Portaria SMT 104/08 que exorbita o poder regulamentar – Nulidade de parte dos autos de infrações*** *– Sentença parcialmente reformada – Recurso parcialmente provido."*

*(TJSP;  Apelação Cível 0013633-65.2013.8.26.0053; Relator (a): Moreira de Carvalho; Órgão Julgador: 9ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 5ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 16/12/2015; Data de Registro: 16/12/2015)* ***Grifo nosso.***

Em seguimento, adentrando na esfera municipal, insta explicitar o cenário em que está inserido o DM nº 11.538/2023. O referido ato normativo utiliza como fundamento para a ratificação da Resolução ARES-PCJ nº 483/2023 o parágrafo único do art. 42 e o art. 85, ambos da LM nº 4.131/07 (*Institui o sistema tarifário do Departamento de Águas e Esgotos de Valinhos na forma que especifica*)[[2]](#footnote-3). A lei municipal mencionada prevê que, uma vez aprovadas pelo Conselho de Administração do Departamento de Águas e Esgotos de Valinhos, as planilhas de custos das tarifas, serão encaminhadas ao Chefe do Poder Executivo para a edição de decreto.

Ocorre que posteriormente à edição da lei municipal mencionada sobreveio a LM nº 4.671/11 que “*ratifica a subscrição do Protocolo de Intenções para constituição da Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí na forma que especifica*”. Consta do referido diploma o Protocolo de Intenções, que assim estabelece:

*CLÁUSULA 2º (Da ratificação) -* ***O Protocolo de Intenções, após sua ratificação, mediante lei,******aprovada pelas respectivas Câmaras de Vereadores dos Municípios subscritores*** *deste Protocolo de Intenções, cuja soma das populações totalize, no mínimo, 1.000.000 (um milhão) de habitantes, com base na Estimativa de População do IBGE de 2009,* ***converter-se-á em Contrato de Consórcio Público, ato constitutivo da AGENCIA REGULADORA DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO DAS BACIAS DOS RIOS PIRACICABA, CAPIVARI E JUNDIAI (AGENCIA REGULADORA PCJ, ou simplesmente ARES-PCJ).***

*[...]*

***§ 10 - Ao ratificar o presente Protocolo de Intenções, através de lei específica, o Município consorciado delegará à Agência Reguladora PCJ o exercício das atividades de regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico.]***

***(grifo nosso).***

Ainda, impende trazer à baila o texto do art. 9º, 17 e 26, todos da Resolução ARES-PCJ nº115/2015:

***Art. 9º. Para os casos de reajuste dos valores das tarifas de água e esgoto a ARES-PCJ emitirá Resolução específica indicando os valores atualizados, que terá efeito vinculante, substituindo qualquer outro ato homologatório.***

***Art. 17. Para os casos de revisão a ARES-PCJ emitirá Resolução específica indicando os valores atualizados da tarifa e terá efeito vinculante, substituindo qualquer outro ato homologatório.***

***Art. 26. Os artigos 25 e 38 da Resolução ARES-PCJ nº 70, de 11/12/2014, passam a vigorar com as seguintes redações:***

***“Art. 25. Para os casos de revisão ordinária a ARES-PCJ emitirá Resolução específica indicando os valores atualizados da tarifa ou contraprestação e terá efeito vinculante, substituindo qualquer outro ato homologatório. ” (NR)***

***“Art. 38. Para os casos de revisão extraordinária a ARES-PCJ emitirá Resolução específica indicando os valores atualizados da tarifa ou contraprestação e terá efeito vinculante, substituindo qualquer outro ato homologatório. ” (NR)***

Na perspectiva ora esposada, considerando a delegação do reajuste/revisão dos valores tarifários exclusivamente à ARES-PCJ mediante lei em sentido estrito em substituição a qualquer ato homologatório, o Decreto executivo nº 11.538/2023 apresenta aparente subsunção à hipótese do art. 49, V, da CF/88.

Por fim, o projeto de decreto legislativo em análise observa os preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Ante todo o exposto, opinamos pela legalidade e constitucionalidade do projeto de decreto legislativo. No mérito, o Plenário é soberano.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, aos 04 de abril de 2023.

**Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa Tiago Fadel Malghosian**

**Procuradora – OAB/SP 308.298 Procurador- OAB/SP 319.159**

Assinatura eletrônica Assinatura eletrônica

1. *“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex oficio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança n° 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)*  [↑](#footnote-ref-2)
2. *Art. 42. São atribuições do Conselho de Administração: I. apreciar as contas da autarquia no encerramento do exercício; II. discutir e aprovar previamente as planilhas de custos elaboradas pelo DAEV, para fixação das tarifas de que trata esta Lei; III. acompanhar a situação econômico-financeira da autarquia.*

   *Parágrafo único. Uma vez aprovadas as planilhas de custos das tarifas e apreciadas as contas, estas serão encaminhadas ao Presidente do DAEV, que as remeterá ao Chefe do Poder Executivo Municipal, para apreciação e deliberação;*

   *Art. 85. As tarifas previstas nesta Lei, aprovadas pelo Conselho de Administração do DAEV e estabelecidas mediante a edição de Decreto, entrarão em vigor na data de sua publicação.* [↑](#footnote-ref-3)