



50
Câmara Municipal de
Estado de São

Câmara Municipal de Ribeirão Preto



Protocolo Geral nº 18156/2019
Data: 03/12/2019 Horário: 13:57
Legislativo -

PROJETO DE
DECRETO LEGISLATIVO

DESPACHO

EM PAUTA PARA RECEBIMENTO DE EMENDAS

Rib Preto, 03 DEZ. 2019 de

Presidente

Nº 50

EMENTA: SUSTA OS EFEITOS DO DECRETO Nº. 273, DE 05 DE NOVEMBRO DE 2019, QUE CRIA AS CONTRAPARTIDAS A SEREM EXIGIDAS A TÍTULO DE MEDIDAS MITIGADORAS E COMPENSATÓRIAS DE EMPREENDIMENTOS QUE GERAM IMPACTOS URBANÍSTICOS SIGNIFICATIVOS, CONFORME ESPECIFICA.

SENHOR PRESIDENTE

Apresentamos à consideração da Casa o seguinte:

Art go 1º - Pelo presente Decreto Legislativo, ficam sustados os efeitos do Decreto nº 273, de 05 de novembro de 2019, que cria as contrapartidas a serem exigidas a título de medidas mitigadoras e compensatórias de empreendimentos que geram impactos urbanísticos significativos, sob o pretexto de estar regulamentando o §5º do Artigo 53 e §4º do Artigo 177 da Lei Complementar nº. 2.866, de 27 de Abril de 2018, conforme especifica.

Parágrafo Único - Tal medida se justifica em face do ato sustado extrapolar o poder regulamentar concedido ao Prefeito Municipal.

Art go 2º - Este decreto legislativo entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala das Sessões, 03 de dezembro de 2019.


ORLANDO PESOTI
Vereador



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

JUSTIFICATIVA

O presente Projeto de Decreto Legislativo visa sustar os efeitos do Decreto nº 273, de 05 de novembro de 2019, que cria as contrapartidas a serem exigidas a título de medidas mitigadoras e compensatórias de empreendimentos que geram impactos urbanísticos significativos, sob o pretexto de estar regulamentando o §5º do Artigo 53 e §4º do Artigo 177 da Lei Complementar nº. 2.866, de 27 de abril de 2018, conforme especifica, tendo em vista que o ato sustado extrapola o poder regulamentar concedido ao Prefeito Municipal.

A presente propositura consigna em seu bojo relatório sobre a conduta do Chefe do Executivo na edição descontrolada de Decretos que visam interferir contundentemente no domínio econômico, afetando diretamente a liberalidade econômica do particular.

De início, é prudencial dizer que não estamos analisando fatos de vida, mas a técnica legislativa viciada que compromete a repercussão LEGISLATIVA no Município de Ribeirão Preto/SP. Memorando que noutrora essa Casa foi taxada, equivocadamente, de confeitaria de inúmeras normas maculadas pela inconstitucionalidade de seus textos.

Novo equívoco foi concebido pelo Chefe do Executivo ao editar o DECRETO Nº 273/2019.

No intuito de auxiliar na compreensão do exposto é preciso entender o que pode ser objeto de DECRETO e o que é reservado a LEI.

De maneira didática abordaremos os institutos legislativos para não se tornar exaustiva a justificativa: *A Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto, no Art. 71, inciso VII, infere que é atribuição do Prefeito expedir DECRETO. E mais, o Art. 137, da*



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

mesma lei, diz que só poderá ser fixado por Decreto os preços devidos pela utilização de BENS, SERVIÇOS e ATIVIDADES municipais.

Observem, nenhuma das hipóteses anteriores é o objeto do DECRETO Nº. 273, porém alguns poderão dizer; o Prefeito está regulamentando o Art. 53, parágrafo quinto, do Plano Diretor, por esse motivo editou o DECRETO nº 273/19.

Novamente há contrariedade no propósito, porque há reserva legal na implementação das “*contrapartidas*”, reserva garantida pelo próprio PLANO DIRETOR no Art. 177, parágrafo 4º - “*a regulamentação será até a aprovação da lei de solo*”.

Ora se a palavra final compete a Câmara porque legislar unilateralmente de maneira precoce e precária ou há juízo de valor antecipado que a matéria será aprovada, no bojo da Lei de Parcelamento de Solo, sem retoques. Não pode a discussão legislativa terminar com a exclusão das contrapartidas ou alterá-las?

Verdadeiramente não se trata de regulamentação de norma com “*eficácia contida*”, pelo contrário, o Decreto desenvolveu arcabouço normativo particular, inovador e contrário ao Art. 134, DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL que estabelece: “*É vedado ao Município:*

1 - exigir ou aumentar tributo sem que a lei o estabeleça;”

O ex-ministro do STF Carlos Velloso (1983) ensina que os regulamentos são regras jurídicas gerais, abstratas e impessoais editadas em desenvolvimento da lei, referentes à organização e ação do Estado. Editados pelo Poder Executivo, visam tornar efetivo o cumprimento da lei, propiciando facilidades para que a lei seja fielmente executada.

Já Canotilho (1991, p. 935) leciona que os regulamentos exprimem o



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

exercício de uma competência normativa da Administração. Alerta, todavia, que uma *“pura transferência da competência normativa genérica (mesmo infra legem) para o executivo contrasta com o princípio democrático e o princípio do estado de direito”*.

Para ele, isso explica o fato de, na atualidade, não se conceberem regulamentos independentes que, pelo menos, não tenham fundamento legal no que respeita à matéria a regular.

Bandeira de Mello (2003) defende a ideia de que o regulamento somente se justifica quando a lei deixa intencionalmente um espaço para que a administração exerça a sua discricionariedade, escolha o procedimento, os critérios, e as formas a serem adotadas para o seu fiel.

No que diz respeito à função normativa, **MIGUEL REALE** ensina que normas ou regras jurídicas são esquemas ou modelos de organização e de conduta. Na lição do Mestre, sendo a norma um elemento constitutivo do direito, *“como que a célula do organismo jurídico”*, é natural que nela se encontrem a natureza objetiva ou heterônoma e a exigibilidade ou obrigatoriedade daquilo que ela enuncia.

Para a teoria KElseniana, o ordenamento jurídico se subordina, a partir da lei constitucional, a uma gradação decrescente e prioritária de expressões de competência. Essa lei constitucional fixa a estrutura e os feixes de competência de todo o sistema normativo. Nesse quadro, escreve **MIGUEL REALE**, *“somente a lei, em seu sentido próprio, é capaz de inovar no Direito já existente, isto é, de conferir, de maneira originária, pelo simples fato de sua publicação e vigência, direitos e deveres a que todos devemos respeito.”* Assim, lei no sentido técnico da palavra, só existe quando a norma escrita é constitutiva de direito, quando introduz algo de novo com caráter obrigatório no sistema jurídico em vigor, disciplinando comportamentos individuais ou atividades públicas. A lei em sentido formal e material é o ato normativo primário.



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Os regulamentos de execução são normas secundárias que se destinam a desenvolver ou pormenorizar o conteúdo de uma lei. O regulamento de execução não se impõe por virtude própria, não pode por isto ampliar ou restringir o âmbito de aplicação da lei. Limita-se a explicitar o conteúdo da lei para que seja executada da maneira correta.

Nessa linha, Roman (2007) defende que, no caso de o regulamento ultrapassar os limites da lei, o que se verifica não é tão só ilegalidade ou mera inconstitucionalidade indireta. Há, em verdade, ilegalidade e inconstitucionalidade direta e concomitante e a lei é apenas aparentemente interposta. Remata o assunto afirmando que *“é a própria Constituição que determina que o regulamento obedeça ao texto legal”*. (ROMAN, 2007 P. 110)

Nessa esteira de raciocínio o princípio é o da autonomia da lei nas palavras CLÉVE, citando PONTES DE MIRANDA e Diógenes GASPARI, significa que: *“a vigência da lei não pode ficar condicionada à edição de regulamento executivo e qualquer previsão legal neste sentido fere a Constituição, importando delegação vedada de poder”*.

Assim, na opinião de DI PIETRO, o regulamento de execução não pode **innovar na ordem jurídica, criar direito, obrigação, proibição, medida punitiva**, devendo limitar-se a estabelecer normas sobre a forma como a lei vai ser cumprida pela Administração. A simples leitura do Art. 4, do DECRETO nº 273/19, reflete a inovação e a criação de obrigação tributário, ou seja, fixação de alíquotas que devem estar previstas em lei que deve ser *“discutida”* e *“votada”* por essa CASA.

A jurisprudência tradicional do STF é no sentido de que se há necessidade de se fazer uma ponte entre a norma regulatória e o direito ordinário, não se estaria diante de uma inconstitucionalidade, **mas de uma ILEGALIDADE**.

A ilegalidade salta aos olhos, legislar por Decreto é atentar contra a própria



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

democracia, nossa constituição não permite desde 1988 o autoritarismo, por isso temos a independência de poderes!

O Decreto Legislativo nº 273, de 05 de novembro de 2019, do Município de Ribeirão Preto, padece forçosamente de ilegalidade convalidando-se em vício formal de inconstitucionalidade, em razão do vício de iniciativa e violação à separação dos poderes.

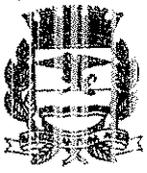
A Lei Orgânica Municipal no Art. 137 – permite ao Prefeito Municipal via Decreto Regulamentar – não criar ou sequer instituir novos TRIBUTOS como está visível na redação do Art. 4º do DECRETO nº 273/19.

Não está claro qual a natureza da “contribuição” instituída pelo Decreto, possui qual essência - é de TAXA ou não? Existe destinação legal para o produto de sua arrecadação?

As anteriores indagações ampliam a reflexão sobre o aspecto tributário contido no Decreto, não podemos avaliar o esvaziamento da competência do parlamento para legislar, sob pena de negarmos a competência legislativa que nos foi investida pela soberania popular.

Não a margem para dúvida que o conteúdo do Decreto editado pelo Prefeito Municipal adentrou na esfera de competência do Poder Legislativo ao tratar de matéria que só poderia ser constituída por Lei. A Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto, expressa no Art. 47, que o Decreto Legislativo destina-se a regular matéria de competência exclusiva da Câmara Municipal.

Com arrimo na LEI ORGÂNICA, o REGIMENTO INTERNO deste Parlamento é firme ao dar legitimidade aos Vereadores para nos termo Art. 113, inciso VIII, sustar o atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar.



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

A competência da Câmara Municipal encontra ainda parâmetro no texto da Carta Paulista, para edição de diploma dessa natureza, pois, nos termos do Art. 20, inciso IX, da Constituição do Estado de São Paulo, compete exclusivamente à Assembleia Legislativa sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar.

O decreto legislativo é o instrumento legal adequado para sustar os efeitos normativos de ato do Poder Executivo, da administração pública direta e indireta.

Portanto, é de exclusiva atribuição da Câmara Municipal sustar atos do Executivo que extrapolem a competência deste, concretizado por meio de decreto legislativo, que *"... é a deliberação do plenário sobre matéria de sua exclusiva competência e apreciação político-administrativa, promulgada pelo presidente da Mesa, para operar seus principais efeitos fora da Câmara. (...) O decreto legislativo não é lei, nem ato simplesmente administrativo; é deliberação legislativa de natureza político-administrativa de efeitos externos e impositivos para seus destinatários. Não é lei porque lhe faltam a normatividade e generalidade da deliberação do Legislativo sancionada pelo Executivo; não é ato simplesmente administrativo porque provém de uma apreciação política e soberana do plenário na aprovação da respectiva proposição. Daí por que só deve ser utilizado para consubstanciar as deliberações do plenário sobre assuntos de interesse geral do Município mas dependentes do pronunciamento político do Legislativo, ainda que sobre matéria de administração do Executivo, ou concernente a seus dirigentes..."*¹

O Parlamento recebeu dos cidadãos não só o poder de representação política e a competência para legislar, mas, também, o mandato para fiscalizar os órgãos e agentes do Executivo, respeitados nesse processo de fiscalização, os limites materiais e as exigências formais estabelecidas pela Constituição Federal e a Lei Orgânica Municipal.

¹ HELY LOPES MEIRELLES, Direito Municipal Brasileiro, 6ª edição, Malheiros Editores, pág.482

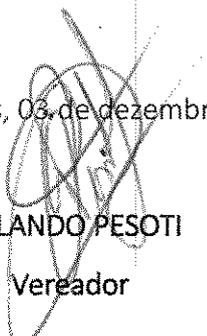


Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Certo de que a aprovação deste projeto contribuirá significativamente para a população de Ribeirão Preto, submeto-o para a apreciação do Plenário, no aguardo pelo acolhimento da proposta.

Sala das Sessões, 03 de dezembro de 2019.



ORLANDO PESOTI

Vereador