

**CÂMARA MUNICIPAL DE IMBITUBA**  
**COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL**

**PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 5.332/2021, com redação alterada pela emenda 001**  
Origem:

<input checked="" type="checkbox"/> Poder Executivo	<input type="checkbox"/> Poder Legislativo	<input type="checkbox"/> Iniciativa Popular
---	--	---

Datas e Prazos:

Data Recebida:	19	04	2021
Data para emitir parecer:			

Ementa:

Autoriza o Chefe do Poder Executivo a conceder subsídio orçamentário extraordinário a tarifa do transporte público coletivo urbano em razão da decorrente Pandemia Covid – 19, e dá outras providências.

Despacho do Presidente:

O Presidente da Comissão designou, como relator, o vereador Eduardo Faustina da Rosa, em 14/06/2021.

I - Relatório:

Trata-se de PL que Autoriza o Chefe do Poder Executivo a conceder subsídio orçamentário extraordinário a tarifa do transporte público coletivo urbano em razão da decorrente Pandemia Covid – 19, e dá outras providências.

O projeto de lei foi protocolado nesta Casa em 19 de abril de 2021, sendo lido no Grande Expediente da 11ª Sessão Ordinária realizada no mesmo dia, para a devida publicidade, onde foi aprovada a tramitação em regime de urgência especial.

Após, seguindo o trâmite regimental, o Projeto de lei foi encaminhado em 19/04/2021 a esta Comissão para exarar parecer em controle de constitucionalidade e legalidade nos termos do art. 46 do Regimento Interno.

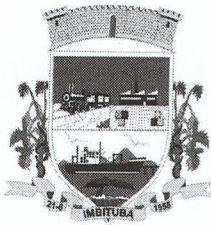
Em reunião extraordinária realizada em 20/04/2021, a comissão deliberou no sentido de solicitar documentos ao Poder Executivo, os quais foram anexados em 13/05/2021.

Em reunião do dia 12/05/2021, a Comissão deliberou no sentido de solicitar o parecer jurídico desta Casa, que além das questões legais e constitucionais, deveria o parecer versar sobre a necessidade ou não de autorização legislativa.

O parecer jurídico foi apresentado, sendo este pela legalidade e constitucionalidade,

B.

Ne



necessitando de impacto financeiro para que a Comissão de Finanças e Orçamento possa analisar a questão financeira.

A Comissão deliberou, posteriormente, no sentido de designar audiência pública para discussão do projeto com as autoridades locais e envolvidas, bem como com os munícipes.

A audiência pública foi realizada no dia 10 de junho de 2021, que contou com a presença dos representantes do poder Executivo, ACIM, CDL, Observatório Social, OAB de Imbituba, Diretor da empresa Santo Anjo, empresa Profuzzy, vereadores e público em geral.

É o sucinto relatório.

## II – Análise

Trata-se de projeto de lei que visa conceder subsídio orçamentário extraordinário à tarifa do transporte público coletivo urbano, a fim de mitigar os efeitos da queda de demanda decorrente da paralização dos serviços durante o estado de calamidade pública provocada pela pandemia – Covid - 19.

Consoante justificativa acostada, de autoria do Secretário Municipal de Infraestrutura, Sr. Edilson Misael da Silva, o projeto tem como objetivo possibilitar que o serviço público de transporte coletivo continue sendo prestado à população local de forma regular e que as melhorias neste serviço continuem avançando, para que a população tenha a melhor prestação de serviço possível com tarifas a preços compatíveis com a atual situação do país, haja vista.

Destacou que o subsídio tem por finalidade evitar o aumento exacerbado da tarifa de remuneração do serviço na próxima revisão da equação econômico-financeira do contrato, pois dela excluirá, ao menos em parte, os custos/prejuízos verificados na paralização do serviço em decorrência das medidas de enfrentamento à pandemia de COVID-19.

O valor do subsídio é de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), a serem pagos em 10 parcelas, mediante termo aditivo prévio ao contrato de concessão e posterior aferição em processo de revisão tarifária.

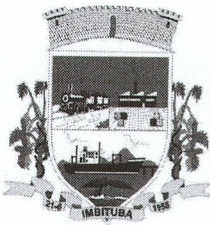
No exame da proposição pelos aspectos formais, relativos à competência legislativa, à iniciativa do Poder Executivo, à espécie normativa empregada e ao vernáculo empregado, conclui-se que o presente projeto não apresenta vícios constitucionais que possam obstar sua aprovação, uma vez que está em consonância com os art. 105 e 107 do Regimento Interno.

Quanto à competência tem-se como regular tendo em vista estar a matéria dentre aquelas de alçada do Município, levando em conta o disposto no art. 30, I e V da Constituição Federal que atribui, aos Municípios, competência para tratar de assuntos de interesse local, bem como prestar os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo.<sup>1</sup>

Desta forma, a concessão de subsídio tarifário ao serviço de transporte coletivo urbano se insere no âmbito a organização e regulação da prestação do serviço público de transporte coletivo municipal (de interesse local) e, portanto, acobertada na competência genérica para legislar sobre a matéria reservada aos municípios, não havendo dúvida acerca da competência pela

B.

<sup>1</sup> 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; [...]



CF, para que o Município possa legislar sobre a matéria objeto do presente projeto.

Neste sentido também dispõem o art. 15, I, IV e XXIX da Lei orgânica Municipal:

Art. 15 - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia o que lhe é de seu peculiar interesse e do bem estar de sua população, e ainda:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

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

[...]

XXIX - conceder, permitir ou autorizar os serviços de transportes coletivos, táxis e outros, fixando suas tarifas;

No que toca à iniciativa, o projeto de lei se demonstra adequado, estando em consonância com o art. 72 da Lei Orgânica Municipal, que versa sobre a legitimidade de o Prefeito Municipal deflagrar o processo legislativo, vejamos:

Art. 72 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre:

[...]

IV - matéria orçamentária e que autorize a abertura de crédito ou conceda auxílio e subvenções.

Assim, constata-se que o Poder Executivo se serviu da prerrogativa a ele reconhecida pela Lei Orgânica Municipal para iniciar, exclusivamente o processo legislativo, em matéria tal como a verificada no projeto de lei em análise.

Contudo há que se fazer algumas considerações a respeito do referido projeto de lei.

O subsídio extraordinário, conforme se observa no contrato de concessão anexado pela Municipalidade, encontra previsão na cláusula 6º, parágrafo único, vejamos:

Art.6º[...]

§ único. Na fixação das tarifas, quer por revisão, o Poder Concedente assegurará permanentemente o equilíbrio econômico-financeiro dos serviços a fim de permitir a manutenção do padrão de qualidade exigidos para a atividade delegada. Como regra geral, aumentos de combustíveis e/ou salários devem implicar no mediato alinhamento das tarifas a fim de manter a equação equilibrada.

É sabido e consabido que os serviços públicos sofreram impactos em razão da pandemia, como, por exemplo, o serviço de transporte público, cabendo ao Poder Público manter esse serviço essencial.

Extrai-se dos autos da ADI 6357, ajuizada pelo Presidente da República com objetivo de ser conferida interpretação conforme a Constituição aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e ao artigo 114, caput, in fine, e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 2020 (LDO/2020), o Relator Ministro Alexandre de Moraes concedeu a liminar requerida com os fundamentos cuja transcrição julga-se necessária ante a importância da matéria no momento:

[...]

Há, porém, situações onde o surgimento de condições supervenientes absolutamente imprevisíveis afetam radicalmente a possibilidade de



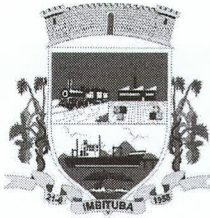
execução do orçamento planejado, tendo a própria LRF, em seu artigo 65, estabelecido um regime emergencial para os casos de reconhecimento de calamidade pública, onde haverá a dispensa da recondução de limite da dívida, bem como o cumprimento da meta fiscal; evitando-se, dessa maneira, o contingenciamento de recursos; além do afastamento de eventuais sanções pelo descumprimento de limite de gastos com pessoal do funcionalismo público.

Na presente hipótese, o Congresso Nacional reconheceu, por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, a ocorrência de estado de calamidade pública em decorrência da pandemia de COVID-19 declarada pela Organização Mundial de Saúde, atendendo à solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Como ressaltado pelo requerente: “O desafio para as autoridades governamentais em todo o mundo, além das evidentes questões de saúde pública, reside em ajudar empresas e pessoas, especialmente aquelas mais vulneráveis à desaceleração do crescimento econômico, a atravessar este momento inicial, garantindo que estejam prontas para a retomada quando o problema sanitário tiver sido superado. Nesse sentido, a maioria dos países vêm anunciando pacotes robustos de estímulo fiscal e monetário, bem como diversas medidas de reforço à rede de proteção social, visando atenuar as várias dimensões da crise que se desenha no curtíssimo prazo.(...)”

Neste sentido, é inegável que no Brasil as medidas para enfrentamento dos efeitos da enfermidade gerarão um natural aumento de dispêndios públicos, outrora não previsíveis na realidade nacional. Tanto isso é verdade que, apenas para fins de início do combate do COVID-19, já houve a abertura de crédito extraordinário na Lei Orçamentária Anual no importe de mais de R\$ 5 bilhões (Medida Provisória nº 924, de 13 de março de 2020), longe de se garantir, contudo, que tal medida orçamentária é a única suficiente para dar cobertura às consequências decorrentes deste evento sem precedentes”.

O surgimento da pandemia de COVID-19 representa uma condição superveniente absolutamente imprevisível e de consequências gravíssimas, que, afetará, drasticamente, a execução orçamentária anteriormente planejada, exigindo atuação urgente, duradoura e coordenada de todas as autoridades federais, estaduais e municipais em defesa da vida, da saúde e da própria subsistência econômica de grande parcela da sociedade brasileira, tornando, por óbvio, lógica e juridicamente impossível o cumprimento de determinados requisitos legais compatíveis com momentos de normalidade.

O excepcional afastamento da incidência dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, in fine, e § 14, da LDO/2020, durante o estado de calamidade pública e para fins exclusivos de combate integral da pandemia de COVID-19, não conflita com a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário intertemporal consagrados pela LRF, pois não serão realizados gastos orçamentários baseados em propostas legislativas indefinidas, caracterizadas pelo oportunismo político, inconseqüência, desaviso ou imprevisto nas Finanças Públicas; mas sim, gastos



orçamentários destinados à proteção da vida, saúde e da própria subsistência dos brasileiros afetados por essa gravíssima situação; direitos fundamentais consagrados constitucionalmente e merecedores de efetiva e concreta proteção.

[...]

O desafio que a situação atual coloca à sociedade brasileira e às autoridades públicas é de maior elevação, e não pode ser minimizado. A pandemia de COVID-19 (Coronavírus) é uma ameaça real e iminente, que irá extenuar a capacidade operacional do sistema público de saúde, com consequências desastrosas para a população, caso não sejam adotadas medidas de efeito imediato, inclusive no tocante à garantia de subsistência, empregabilidade e manutenção sustentável das empresas.

A temporariedade da não incidência dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, in fine, e § 14, da LDO/2020 durante a manutenção do estado de calamidade pública; a proporcionalidade da medida que se aplicará, exclusivamente, para o combate aos efeitos da pandemia do COVID-19 e a finalidade maior de proteção à vida, à saúde e à subsistência de todos brasileiros, com medidas sócio econômicas protetivas aos empregados e empregadores estão em absoluta consonância com o princípio da razoabilidade, pois, observadas as necessárias justiça e adequação entre o pedido e o interesse público.

[...]

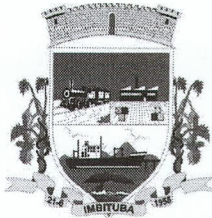
Diante do exposto, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR na presente ação direta de inconstitucionalidade, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL, aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, caput, in fine e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020, para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19.

Ressalto que, a presente MEDIDA CAUTELAR se aplica a todos os entes federativos que, nos termos constitucionais e legais, tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19.

A decisão ora transcrita não autoriza o gestor público conceder subvenções ou subsídios desarrazoados, distanciados do interesse público, sendo legítimo o restabelecimento do equilíbrio econômico financeiro do contrato ora pretendido, nos termos do art. 65, II, "d" da lei 8.666/93.

O reequilíbrio econômico-financeiro citado no artigo supra mencionado deve se dar apenas no caso de ocorrência de fato imprevisível ou previsível com consequências incalculáveis, posterior à celebração do contrato, que altere substancialmente a sua equação econômico-financeira e para o qual a parte prejudicada não tenha dado causa, como é o caso, a pandemia.

Obviamente que é imprescindível que a solução conferida à questão seja formalizada



com motivada clara e transparente das decisões que venham a ser tomadas pelo gestor, inclusive com a apresentação de informações qualitativas e quantitativas, estas devidamente demonstradas pela nota Técnica N° 004, da empresa Profuzzi.

Assim, a eventual promoção do reequilíbrio contratual exige ato administrativo formal, cujos termos se façam constar as devidas justificativas e se demonstre a proporção entre a solução dada e o suposto encargo extraordinário do beneficiário caso o contrato se cumpra nos termos avençados inicialmente.

Tal concessão de subsídios, no entanto, não pode ser aplicada de maneira automática e geral, exigindo a realização de estudo e análise individual (caso a caso), de modo a comprovar a proporção entre a solução dada e o encargo extraordinário suportado pelo beneficiário caso o contrato administrativo se cumpra nos termos avençados inicialmente, o que foi realizado, conforme estudo apresentado.

Consoante a Lei de Introdução as Normas do Código Civil – LINDB, em seu art. 20, parágrafo único: a *“motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.”*

Sobre o tema, pertinente a manifestação do STJ no voto do Presidente da Corte, Min. João Otávio de Noronha, no julgamento do dia 24/04/2020 da Suspensão de Liminar e de Sentença n° 2696/RJ:

*“Com efeito, em razão da pandemia, registra-se em todo o território nacional acentuada redução do número de pessoas que fazem uso do transporte público, o que implica imediata e brutal queda da receita aferida pelas concessionárias, de modo que proibir a readequação da logística referente à prestação do referido serviço público implicará desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, passivo que poderá eventualmente ser cobrado do próprio erário municipal.*

*Ademais, é inquestionável o interesse público envolvido na necessidade de resguardar a continuidade e a qualidade da prestação de serviço essencial à população, o que, neste momento, depende da capacidade da empresa concessionária de reorganizar de forma eficaz a execução de percursos e horários, resguardado o interesse dos usuários do serviço público em questão.”*

Assim, constatada a desestabilização das cláusulas previstas nos contratos de concessão é direito do concessionário o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo, previsão trazida pelo art. 37, XXI, da Constituição.

Ainda traz a Lei de Licitações que diversas são as causas geradoras do direito ao reequilíbrio econômico-financeiro, uma delas é a caracterização de caso fortuito ou força maior (art. 65, II, da Lei n° 8.666/93).

Nos termos do parágrafo único do art. 393, do Código Civil: *“O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir.”*

Atualmente, vivemos em uma pandemia, sendo reconhecida a existência de caso fortuito ou força maior. Inclusive, o Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução n° 63/2020, que tratou de questões do Direito Privado, recomendou aos magistrados que entendam o



**Estado de Santa Catarina**  
**Câmara Municipal de Imbituba**



contexto da pandemia como hipótese de caso fortuito ou força maior.

Cabe ao Poder Público concedente a adequada disponibilização dos serviços públicos concedidos para os usuários, bem como exigir eficiência, transparência e atualização de quem os presta. Estas exigências revelam o poder-dever de fiscalização dos serviços públicos concedidos pelo Poder Público concedente justificando, inclusive, a verificação da administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros nas empresas permissionárias/concessionárias, o conhecimento da rentabilidade dos serviços para a fixação de tarifas justas.

A garantia da prestação dos serviços públicos concedidos está diretamente relacionada com o exercício do controle na Administração Pública – que é obrigatório, uma vez que envolve a gestão de coisas públicas – e, dentro deste, o poder-dever de fiscalizar.

Desta forma, tem-se que a concessão do subsídio extraordinário é perfeitamente possível, eis que previsto em contrato firmado anteriormente à pandemia.

Vislumbra-se que já há dotação orçamentária autorizada por lei, eis que na própria minuta do convênio já descreve a dotação e o decreto do poder executivo nº 70/2021 que abriu crédito adicional suplementar para a prefeitura Municipal, no valor de 1.000.000,00 (um milhão de reais), conforme determina a lei orçamentária anual em seu artigo 19, vejamos:

Art. 19 O Executivo Municipal está autorizado, nos termos do Artigo 7º da Lei Federal nº 4320/64, a abrir créditos adicionais suplementares, até o limite de 50% (cinquenta por cento) da Receita Estimada para o orçamento de cada uma das unidades gestoras, utilizando como fontes de recursos:

I - o excesso ou provável excesso de arrecadação, observada a tendência do exercício.

II - a anulação de saldos de dotações orçamentárias desde que não comprometidas.

III - superávit financeiro do exercício anterior.

Destaca-se ainda realização da audiência pública que foi esclarecedora e trouxe subsídios para o presente parecer, ficando claro que o não repasse pode contribuir para a paralisação do serviço público essencial, conforme ação judicial nº 5001665-95.2021.8.24.0030/SC, onde a empresa postula a paralisação dos serviços.

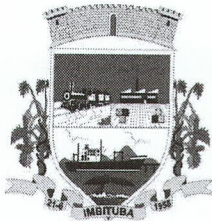
No que se refere à emenda modificativa 001 de autoria desta Comissão, tem-se que possível uma vez que em consonância com o art. 70, §4º do Regimento Interno.

Ademais, a emenda prevê condições para o repasse do subsídio, a fim de garantir o mínimo possível do serviço público essencial e necessário para os munícipes, não havendo o reajuste tarifário durante o período em que ocorrerá o repasse.

Outrossim, é imperioso encaminhar ao Poder Executivo recomendação dessa Casa para que o Poder Concedente cumpra com suas obrigações contratuais, fiscalizando a execução dos serviços de acordo com a cláusula quarta do contrato nº 14/2003.

Desta forma, entendo não haver óbice legal e constitucional para tramitação do referido projeto de lei com a emenda modificativa 001.

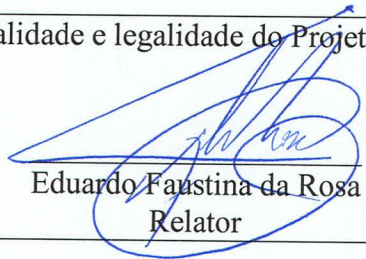
Encaminhe-se à Comissão de Finanças, orçamento e Transporte.



Eduardo Faustina da Rosa  
Relator

III – Voto

Assim, voto pela constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº5.332/2021 com a emenda 001.



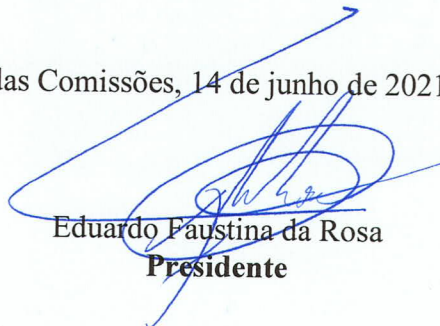
Eduardo Faustina da Rosa  
Relator

**RESULTADO DA VOTAÇÃO DO RELATÓRIO DO RELATOR**


**Parecer da Comissão de Legislação, Constituição, Justiça e Redação Final**

A Comissão de Legislação, Constituição, Justiça e Redação Final, em reunião extraordinária do dia 14 de junho de 2021, realizada presencialmente, opinou por unanimidade pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.332/2021 com a emenda 001.

Sala das Comissões, 14 de junho de 2021.



Eduardo Faustina da Rosa  
**Presidente**



Michell Nunes  
**Vice-Presidente**



Bruno Pacheco  
**Membro**