



**PARECER JURÍDICO:** 016/2021

**AUTORIDADE CONSULENTE:** Presidente da CMI

**REFERÊNCIA:** Projeto de Lei n. 5.332/2021

**EMENTA:** “Autoriza a concessão de subsídio orçamentário extraordinário à tarifa do transporte público coletivo urbano em razão da decorrente pandemia COVID – 19 e autoriza a abertura de créditos adicionais suplementares no orçamento da administração direta do Município de Imbituba.”.

## **I – RELATÓRIO:**

Versam os presentes autos sobre consulta formulado pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Humberto Carlos dos Santos, através da Comissão de Constituição e Justiça, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei n. 5.332/2021, que autoriza a concessão de subsídio orçamentário extraordinário à tarifa do transporte público coletivo urbano em razão da decorrente pandemia COVID – 19 e autoriza a abertura de créditos adicionais suplementares no orçamento da administração direta do Município de Imbituba.

O Projeto de Lei em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 19 de abril de 2021, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no mesmo dia.

Após, foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final para exarar Parecer. Ao seu tempo, a Comissão solicitou Parecer da Assessoria Jurídica do Presidente.

É o Relatório. Segue o Parecer.

## **II – DOS FUNDAMENTOS:**

*Ab initio*, relativamente aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal da competência de propor a matéria, percebe-se a legalidade em perfeita ordem, vez que a iniciativa da propositura está revestida de todas as formalidades legais.

É o Senhor Prefeito competente para propor o Projeto de Lei, pois se refere a matéria de iniciativa privativa do Executivo municipal, vez que consta no rol do art. 72 da Lei Orgânica do Município de Imbituba:

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



- I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;  
II - servidores públicos do Poder Executivo, da administração indireta e autarquias, seu Regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;  
**III - criação, estruturação e atribuições das Secretárias, Departamentos ou Diretório equivalentes e órgãos de administração pública;**  
**IV - matéria orçamentária e que autorize a abertura de crédito ou conceda auxílio e subvenções.** (grifei).

Combina-se ao artigo *sus*o, o estabelecido no art. 70 da LOM, senão vejamos:

Art. 70 - A iniciativa das Leis Complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, representados, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município.

A concessão de subsídio ao serviço público de transporte coletivo urbano se insere no âmbito da organização e regulação da prestação do serviço público de transporte coletivo municipal (interesse público) e, portanto, acobertada na competência genérica para legislar sobre a matéria reservada aos Municípios, conforme disposto no art. 30, I e V, da CF/88.

Por interesse local, compreende-se:

“todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local”. (CASTRO José Nilo de, in Direito Municipal Positivo, 4. ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49).

Nesse sentido, a matéria veiculada neste Projeto de Lei se adequa perfeitamente aos princípios de Competência Legislativa que são assegurados ao Município consoante a regra prevista no artigo 30, I e V, da Constituição Federal. A Lei Orgânica do Município também toca na competência, vejamos:

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;

(...)

Em vista disto, a proposta está dentro da competência constitucional do ente municipal, encontrando-se regular e em ordem a tramitação deste Projeto de Lei.



**Em análise a tais disposições, o projeto não encontra óbice na Constituição Federal, Constituição Estadual e Lei Orgânica Municipal, pois o Poder Executivo tem competência exclusiva para iniciativa na proposição do Projeto da Lei *sub judice* (art. 61, §1º, II, CF/88 e art. 72 da Lei Orgânica).**

*In casu*, o projeto em epígrafe tem o objetivo de conceder subsídio orçamentário tarifário ao serviço público de transporte coletivo urbano em razão da situação provocada pela pandemia do novo coronavírus e, ainda, visa a abertura de crédito suplementar, buscando garantir o equilíbrio econômico e financeiro do contrato firmado com a empresa permissionária/concessionária.

Preliminarmente, importa consignar que o art. 6º da Constituição Federal garante o transporte como um direito social, conforme reza: Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, **o transporte**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (g.n).

Com efeito, a Constituição Federal, em seu art. 175, assim prescreve:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

- I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;
- II - os direitos dos usuários;
- III - política tarifária;
- IV - a obrigação de manter serviço adequado

O art. 175 da Constituição Federal, supracitado, está consubstanciado na Lei Federal n. 8.987/1995, a qual percebe-se que o subsídio normatizado é tratado como benefício para a concessionária.

Evidente que o transporte público urbano, embora essencial, sofreu notória redução na demanda ocasionada pela pandemia, não mais cobrindo, minimamente, os custos da operação. Com essa circunstância instalada, é certo que a ocorrência da denominada álea extraordinária obriga a Administração a compensar o contratado pelos encargos adicionais que está a suportar; isso porque, a pandemia do novo coronavírus se caracteriza por caso fortuito demandando a aplicação da denominada Teoria da Imprevisão, a justificar o reequilíbrio do contrato de concessão de transporte público na esfera dessa municipalidade.



Nesse contexto, é que o Poder Executivo Municipal, sensível à frustração da expectativa da demanda e seus impactos na receita dos operadores, apresenta o presente Projeto de Lei, o qual prevê concessão de subsídio orçamentário extraordinário ao concessionário de transporte público urbano no âmbito deste Município.

De registro, considerando as dificuldades financeiras enfrentadas notadamente pela maior parcela dos usuários deste serviço, mostra-se razoável, pelo menos por ora, e em caráter meramente temporário conforme praticado, a opção dessa gestão pela concessão de subsídio proporcional ao déficit apurado para assegurar o equilíbrio contratual, evitando com isso, portanto, o repasse direto de encargos para os usuários do respectivo serviço público.

A Advocacia Geral da União exarou tese sobre o reequilíbrio de contratos de concessão por motivo de força maior – COVID19, *in verbis*:

EMENTA: CONSULTA. CONTRATOS DE CONCESSÃO DO SETOR DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. RECOMPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS. COVID-19. I. Os concessionários têm direito ao reequilíbrio de seus contratos em caso de superveniência de evento cujo risco tenha sido alocado ao poder concedente, caso dele tenha decorrido impacto significativo em suas receitas ou despesas. II. Em regra, o concessionário assume os riscos ordinários do negócio e o poder público retém os riscos extraordinários. Mas nada impede que os contratos estabeleçam uma divisão de riscos diferente. III. Para a aplicação da teoria da imprevisão para fins de revisão de contratos de concessão é necessário que, observada a alocação contratual de riscos, ocorra evento superveniente e extraordinário, cuja ocorrência ou consequências sejam imprevisíveis e inevitáveis e que tenha gerado onerosidade excessiva decorrente de um significativo desequilíbrio no contrato. IV. A pandemia do novo coronavírus configura força maior ou caso fortuito, caracterizando álea extraordinária para fins de aplicação da teoria da imprevisão a justificar o reequilíbrio de contratos de concessão de infraestrutura de transportes, desde que atendidos os demais requisitos indicados neste Parecer.

A Lei n. 12.587/2012, que institui as Diretrizes de Política Nacional de Mobilidade Urbana, assevera que o Poder Público poderá conceder subsídio tarifário por meio de fontes orçamentárias diversas, vejamos:

Art. 9º O regime econômico e financeiro da concessão e o da permissão do serviço de transporte público coletivo serão estabelecidos no respectivo edital de licitação, sendo a tarifa de remuneração da prestação de serviço de transporte público coletivo resultante do processo licitatório da outorga do poder público.

(...)

§ 5º Caso o poder público opte pela adoção de subsídio tarifário, o déficit originado deverá ser coberto por receitas extratarifárias, receitas alternativas, subsídios



orçamentários, subsídios cruzados intrasetoriais e intersetoriais provenientes de outras categorias de beneficiários dos serviços de transporte, dentre outras fontes, instituídos pelo poder público delegante.

(...)

Acerca da possibilidade de uso de subsídios extraordinários – não previstos em contratos já firmados – verifica-se ser perfeitamente possível esta solução, desde que vise atender de forma imediata ao direito que o concessionário tem ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato, indicando a fonte de custeio, sempre com prévia autorização legal.

Nesta toada, há claro que é exigida legislação específica para a implantação de subsídio tarifário, devendo o Poder Público atentar-se à Lei de Responsabilidade Fiscal, atentado-se que para a realização das medidas deve a Administração resguardar o orçamento público e as metas orçamentárias.

Conforme é informado nos documentos que instruem a presente proposição, o montante de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) corresponde ao subsídio que a municipalidade pretender repassar à empresa concessionária o que, a rigor, representa um aumento de despesa, tornando-se imprescindível o acompanhamento dos anexos fiscais previstos no art. 16, I e II, da LRF, através do impacto orçamentário-financeiro e declaração do ordenador de despesas.

Convém aduzir que qualquer subsídio só pode se dar com prévia autorização legislativa, cujo projeto deve estar acompanhado dos requisitos exigidos pelo art. 26, da Lei de Responsabilidade Fiscal, haja vista à exegese da LC 173/2020, desde que não acarretem aumento de despesa através do demonstrativo financeiro, comprovado pelo impacto orçamentário pertinente e a declaração da conformidade dos limites globais das despesas.

De toda sorte, caberá a Comissão de Finanças e Orçamento realizar análise mais detalhada dessas questões, exigindo o encaminhamento de tais informações/documentos que se mostram indispensáveis para se aferir a pertinência da proposição, sobretudo porque decorrente de exigência legal.

Conforme destacado, a proposição em análise objetiva subsídio tarifário à concessionária, a uma porque o pleito foi devido e regularmente analisado pela Administração Pública, justificando a concessão do subsídio como medida de compensação em função do desequilíbrio econômico e financeiro do contrato em razão do período de emergência de saúde. Em segundo plano, porque os estudos e a demonstração efetiva desse desequilíbrio acolhido pela Administração demandou a medida de recomposição mediante a concessão de subsídio para manutenção desse importante e indispensável serviço público.



Nesse sentido, entendo pela constitucionalidade do Projeto de Lei no que toca a iniciativa, não havendo vício. Ademais, no que diz respeito ao mérito, também nenhum óbice há no projeto de lei aqui examinado, vez que adequado e bem inserido no ordenamento jurídico brasileiro. Quanto a legalidade, não há nada que possa macular o Projeto de Lei n. 5.332/2021.

### III - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, **opino pela legalidade e constitucionalidade** com regular tramitação do Projeto de Lei nº 5.332/2021, por inexistirem vícios de natureza material ou formal que impeçam sua tramitação.

Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo<sup>1</sup>. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

“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 officio 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 nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

**É o Parecer que se submete à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa Legislativa.**

À consideração superior.

Imbituba/SC, 18 de maio de 2021.

**Assessora Jurídica da Presidência**  
**OAB/SC 46.707**

<sup>1</sup> CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. (...) II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 24631 / DF - DISTRITO FEDERAL, Tribunal Pleno, Min. JOAQUIM BARBOSA, Dje 09/08/2007)