



PARECER JURÍDICO

Memorando n. 3.616/2021

Interessado: Prefeitura Municipal de Imbituba

EMENTA: Projeto de Lei. 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

Solicita-se manifestação deste Consultivo acerca do Projeto de Lei 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 processo encontra-se justificado e autorizado pela autoridade competente.

Na sequência, o processo foi remetido a esta Procuradoria, para análise dos aspectos jurídicos.

É o relato do essencial.

Com força no **art. 1º, II, da Lei 8.906/94** passo a opinar.

II – ANÁLISE JURÍDICA

Os efeitos da Pandemia provocados pela Covid-19 sugerem uma situação excepcional e urgente, a ensejar a implementação de subsídios, pelo poder público, nas concessões de infraestrutura. Nesse quadrante, o atual cenário de calamidade pública demanda, sobretudo por parte do gestor público, um olhar pragmático sobre os efeitos provocados pela Covid-19 na prestação dos serviços públicos. É que, caso não seja tomada nenhuma providência pelo poder público, o sistema de mobilidade poderá entrar em colapso.

O Supremo Tribunal Federal – STF já reconheceu o regime emergencial, provocado pelo Covid-19, a justificar medidas orçamentárias excepcionais. Nesse sentido, cite-se a ADI nº 6.357/DF, apreciada pelo Supremo Tribunal Federal – STF, no qual o Min. Relator Alexandre de Moraes decidiu, em virtude da pandemia, concedeu medida cautelar, determinando a realização de interpretação conforme a Constituição Federal aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal.



O entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal está em consonância com o **art. 6º, §1º, da Lei n. 8.987/1995** (Lei do regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos) como corolário do **princípio da continuidade dos serviços públicos**.

Embora a pandemia não tenha acabado, é importante frisar que até o momento não há decretação de estado de calamidade pública, seja Municipal ou Federal.

A **Lei 13.979/2020 teve vigência até 31/12/2020** (Lei que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019).

Desta forma, não há a possibilidade de abertura de crédito extraordinário, pois não se está adiante de uma calamidade pública.

A única possibilidade de concessão do subsídio é decorrente da aprovação de emenda da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município, considerando que não teve previsão na lei aprovada.

Orçamento Público Municipal é uma previsão feita para discriminar a arrecadação com tributos e demais recursos, e prever os gastos com manutenção e preservação das atividades da Administração. O orçamento registra o programa de trabalho anual do Poder Público expondo suas prioridades e a destinação dos recursos.

No plano municipal, devem ser observadas as disposições constitucionais atinentes ao tema, assim como as normas gerais previstas em lei. A regra que trata das “normas gerais sobre direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal” é a Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964.

O exercício financeiro coincide com o ano civil, conforme disposição do artigo 34 da Lei 4320/64, terminando sempre em 31 de dezembro a vigência do orçamento.

O Plano Plurianual, ou simplesmente denominado PPA, de duração continuada correspondente a quatro anos, fixa as diretrizes e metas da Administração Pública Municipal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. É um plano de discriminação das receitas e despesas, devendo estar em consonância com os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição.

Segundo o §1º do artigo 165 da CF, a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração. Dispondo ainda que nenhum investimento, cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, poderá ser iniciado se não a incluir previamente no plano plurianual ou havendo autorização específica para a inclusão.

O PPA é elaborado no primeiro ano de governo pelo Executivo, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato subsequente.



A Lei de Diretrizes Orçamentárias, ou LDO, deve estabelecer os parâmetros da Administração Municipal, incluindo em seu texto as despesas de capital para o exercício subsequente; orientação a elaboração do orçamento anual; dispendo ainda sobre as alterações na legislação tributária local. Sua duração é anual e é feita através do fixado no PPA.

Para que ocorra a efetivação dos planos previsto no PPA e a observância das orientações definidas na LDO, é elaborada uma Lei Orçamentária Anual. O ciclo dar-se início com a elaboração da proposta orçamentária por cada unidade orçamentária, devendo encaminhar à Secretaria de Finanças, que consolidará as propostas em um único orçamento, em decorrência do princípio da universalidade. Após a consolidação deste será encaminhado projeto à Câmara de Vereadores.

O art. 131 § 2º da Lei Orgânica de Imbituba assim dispõe:

Art. 131 – A Lei Orçamentária anual compreenderá: § 2º - O Projeto de Lei orçamentária será instruído com demonstrativo setorizado de efeito, sob as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

O artigo 18 da Constituição Federal de 1988, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que “*A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.*” O termo “autonomia política”, sob o ponto de vista jurídico, congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir a sua organização, legislação, a administração e o governo próprios.

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;

Conforme **art. 175 da CF**, 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.

Além disso, conforme **art. 15 da Lei Orgânica Municipal de Imbituba**, 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;



Impõe-se ao Município, no seu âmbito territorial, viabilizar todos os meios e instrumentos necessários para que a população local possa ter garantido no plano concreto as políticas públicas instituídas pela legislação nos diversos níveis da federação.

Desse modo, não resta dúvida para esta Consultoria acerca da competência reconhecida pela Constituição Federal e pela legislação nacional de regência, para que o Município possa legislar sobre a matéria tratada pelo projeto de lei municipal.

Conforme dito alhures, a Lei orçamentária, já foi aprovada. A única forma de se conceder o subsídio é realizar uma emenda.

Emendas são proposições destinadas a modificar o texto do projeto original, oferecidas no momento próprio por vereador, comissão ou pela Mesa, na forma regimental. Podem ser: a) Supressivas; b) Aglutinativas; c) Substitutivas; d) Aditivas; e) Modificativas; f) redação.

As emendas **supressivas** são aquelas que determinam a erradicação de parte do projeto original; as **aditivas** acrescentam algo à proposição original; as **aglutinativas** resultam da fusão de outras emendas, ou destas com o projeto original; as **modificativas** alteram o projeto sem alterar sua substância; as **substitutivas** alteram o conteúdo da proposta formalmente, visando apenas o aperfeiçoamento legislativo, ou materialmente, quando alteram a substância do projeto. Ainda as emendas de **redação** são destinadas a sanarem vícios de linguagem, incorreções de técnicas legislativas, etc. normalmente feitas pela Comissão de Redação do Legislativo.

O poder de emenda está previsto na Constituição nos artigos 63 c/c 166, §§3º e 4º, podendo a Lei Orgânica dispor sobre o poder de emenda da Câmara de Vereadores nos moldes da Constituição, decorrente do exercício da atividade legiferante, intrínseca ao Poder Legislativo.

As emendas ao projeto de PPA que impliquem aumento de despesa são admissíveis apenas caso atendam ao disposto no artigo 166, §3º, II ou se relacionem com as hipóteses previstas no §4º. O artigo 166, §4º da Constituição prevê a possibilidade de emendas ao projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, desde que compatíveis com o plano plurianual.

Neste sentido, o §3º, do artigo citado prevê a possibilidade de emendas ao projeto da Lei Orçamentária Anual, desde que, sejam compatíveis com o Plano Plurianual e com a LDO, atendendo a necessidade de indicar recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos; serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais. Ou ainda, devendo ser relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Sendo assim, entendo que o subsídio é possível desde que seja apresentado emenda à Lei Orçamentária anual, não sendo possível reestimativa de receita conforme dispõe o artigo 12, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal:



Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

§ 1º **Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.**

III - DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria manifesta-se favorável ao Projeto de Lei para concessão do subsídio, desde que seja realizado através de emenda à Lei Orçamentária Anual, não sendo possível reestimativa/abertura de créditos adicionais suplementares de receita conforme dispõe o artigo 12, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No tocante ao valor a ser apresentado, considerando tratar-se de decisão de cunho de conveniência e oportunidade, encaminhe-se o processo para o Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal para que indique o valor a ser repassado. Após, realizado todos os trâmites encaminhe-se para a Câmara Municipal.

Ressalte-se que o Parecer Jurídico visa a informar, elucidar e sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos da administração ativa. Cumpre esclarecer, também, que toda verificação desta Procuradoria Jurídica tem por base as informações prestadas e a documentação encaminhada pelos órgãos competentes e especializados da Administração Pública.

Nota-se que em momento algum, se está fazendo qualquer juízo de valor quanto às razões elencadas pelos servidores que praticaram atos no intuito de justificar a referida contratação.

Toda manifestação expressa posição meramente opinativa não vinculando o administrador em sua decisão, conforme entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal. **O parecer não representa prática de ato de gestão, mas sim uma aferição técnico-jurídica que se restringe a análise dos aspectos de legalidade.**

NADA MAIS.

É o Parecer, sem embargos de outras opiniões jurídicas.

Imbituba/SC, 13 de abril de 2021.

LEONARDO FURTADO DE ÁVILA

Assessor Jurídico Especial – OAB/SC 40.026
Procuradoria-Geral do Município de Imbituba/SC