



PARECER JURÍDICO: 032/2022

AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI

REFERÊNCIA: Projeto de Lei n. 5.463/2022

EMENTA: “Autoriza a concessão de subsídio orçamentário extraordinário a tarifa do transporte público coletivo urbano em razão da constatação do decorrente déficit mensal, e dá outras providências.”.

I – RELATÓRIO:

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Elísio Sgrott, através da Comissão de Constituição e Justiça, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei n. 5.463/2022, que autoriza a concessão de subsídio orçamentário extraordinário a tarifa do transporte público coletivo urbano em razão da constatação do decorrente déficit mensal, e dá outras providências.

O Projeto de Lei em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 01 de junho de 2022, 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 *suso*, 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.

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 para iniciativa na proposição do Projeto da Lei *sub judice*.

In casu, o projeto em epígrafe tem o objetivo de conceder subsídio orçamentário extraordinário à empresa que presta serviço público de transporte coletivo urbano, buscando garantir o equilíbrio econômico e financeiro do contrato firmado entre a empresa permissionária/concessionária com o Poder Executivo.

O Projeto de Lei do Executivo encontra amparo legal na necessidade do equilíbrio financeiro no sistema para a manutenção do serviço de transporte público no município. A medida pretendida, conforme justificção, visa “(...) 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 nossa população tenha a melhor prestação de serviços possível com tarifas a preços compatíveis com a atual situação do país (...)”.

Conforme reza a Constituição, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CF).

A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, é tratada no artigo 30 da Lei Maior, nos seguintes termos: Art. 30. Compete aos Municípios: I - **legislar sobre assuntos de interesse local**; II - **suplementar a legislação federal e a estadual no que couber**; (...) (grifei).



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.

A Constituição do Estado de Santa Catarina, por extensão, reproduziu esse regramento, consoante dispõe o artigo 112 da Carta Catarinense, *in verbis*:

Art. 112 — Compete ao Município:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber;

Verifica-se que 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, 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;

(...)

Nesta senda, os ensinamentos do mestre Hely Lopes Meirelles:

“Vale ressaltar que essa competência do Município para legislar ‘sobre assuntos de interesse local’ bem como a de ‘suplementar a legislação federal e estadual no que couber’ - ou seja, em assuntos em que predomine o interesse local – ampliam significativamente a atuação legislativa da Câmara de Vereadores. (...) Leis de iniciativa da Câmara, ou mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, §1º e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como Chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autarquia e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, 3 as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os critérios suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental” (In: MEIRELLES,



Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 13ª edição. São Paulo: Malheiros, p. 587)

Evidente que os parâmetros que balizaram o referido projeto decorrem do impacto econômico em diversos ramos da cadeia produtiva de serviços. 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 estamos diante de situação que decorre de imperativo legal a implicar na readequação da contratação em testilha consoante o art. 65, II, d, da Lei nº 8.666/93, que determina à Administração a manutenção do equilíbrio econômico financeiro dos contratos.

O Poder Executivo Municipal, após meses de debates e estudos técnicos acerca da matéria, apresenta o Projeto de Lei de modo a expressar a exata proporcionalidade entre o valor a ser repassado e o efetivo déficit provocado em razão da profunda crise econômica e da grave instabilidade inflacionária que assola o país. Contempla-se, portanto, o Princípio da Proporcionalidade ao se alcançar o exato equilíbrio econômico-financeiro contratual mediante aporte público ao déficit experimentado pelo serviço público de transporte coletivo em Imbituba/SC.

Nota-se que não é o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato a razão única da proposição em análise, posto que acima disso está a continuidade e qualidade do serviço público essencial em atendimento à população e, também, a subsistência econômica da empresa, conforme exposição de motivos anexa.

Assim, o momento não se mostra propício à oneração da coletividade mediante o incremento do valor das tarifas pagas pelos usuários do serviço, sobretudo se observarmos a situação econômica dos usuários. Logo, é razoável a concessão de subsídio proporcional ao déficit apurado para assegurar a sustentabilidade do contrato, evitando o repasse direto de encargos para os usuários do respectivo serviço público para que não haja um colapso do serviço, acarretando maiores prejuízos à comunidade como um todo.

Sobre o tema, destaca-se o posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF):

Concessão de serviço público municipal de transporte coletivo: revisão de tarifas: questionamento relevante da validade de cláusula do contrato de concessão que a determina sempre e conforme os mesmos índices da revisão das tarifas do mesmo serviço deferida no Município da Capital. O reajuste de tarifas do serviço público é manifestação de uma política tarifária, solução, em cada caso, de um complexo problema de **ponderação entre a exigência de ajustar o preço do serviço às situações econômicas concretas do seguimento social dos respectivos usuários ao imperativo de manter a viabilidade econômico-financeira do empreendimento do concessionário**: não parece razoável, à vista do art. 30, V,



CF, que o conteúdo da decisão política do reajustamento de tarifas do serviço de transportes de um Município, expressão de sua autonomia constitucional, seja vinculada ao que, a respeito, venha a ser decidido pela administração de outro.” (RE 191.532, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 27-5-1997, Primeira Turma, DJ de 29-8-1997.) (grifo nosso)

De registro, a concessão de subsídio está em consonância com os princípios, as diretrizes e os objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída por intermédio da Lei Federal nº 12.587/2012, a qual assevera que o Poder Público poderá conceder subsídio tarifário por meio de fontes orçamentárias diversas.

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.

Conforme é informado nos documentos que instruem a presente proposição, o montante de R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais) corresponde ao subsídio que a municipalidade pretender repassar à empresa concessionária o que, a rigor, para a realização de tal medida deve a Administração resguardar o orçamento público e as metas orçamentárias de acordo com as diretrizes estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

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, por amor ao debate, a LC 101/00 **exige a apresentação da declaração do ordenador** de tal sorte que não venha a macular o Projeto de Lei n. 5.463/2022.

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, desde que instruído pela declaração do ordenador de despesas,** com regular tramitação do Projeto de Lei nº 5.463/2022, por inexistirem vícios de natureza material ou formal que impeçam sua tramitação.



Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo¹. 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, 07 de junho de 2022.

Assessora Jurídica da Presidência
OAB/SC 46.707

¹ 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)