



PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER AO PROJETO DE LEI N.º 112/2023

INICIATIVA: PODER EXECUTIVO

À MESA DIRETORA

**Programa de Governo – Assistência
Social. Passe Livre. Comentários**

Senhor Presidente,

1. O presente projeto, de autoria do poder executivo municipal “ALTERA A LEI N.º 3825, DE 21 DE JULHO DE 1993, PARA ASSEGURAR AOS ATIRADORES DO TIRO DE GUERRA A GRATUIDADE NO SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO EM TERRITÓRIO MUNICIPAL QUE ESTEJAM FARDADOS OU SEM FARDA”.

2. Sob o aspecto formal, podemos afirmar, nos termos do inc. V do art. 30 da Carta Magna, que compete aos Municípios: “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”.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Como gestor do Município, é reservada ao Prefeito a incumbência da condução das políticas públicas, incluindo a saúde dos munícipes, e neste sentido há que se ressaltar a distinção cristalina entre as funções da Câmara e do Prefeito, marcada por Hely Lopes Meirelles¹:

“A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos, autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração”.

2. Caso a lei aprovada traga ônus para as concessionárias, pode-se dizer que a concessão de serviços públicos - como transferência, formalizada de 1In: MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal. 12a ed. São Paulo: Malheiros, p. 575-576

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





modo solene (**sob contrato**) - a particulares, do direito de exploração de serviço público, em nome do Município, traz obrigações para ambas as partes, Município e concessionárias. Uma vez celebrado o contrato de concessão de transporte coletivo entre o Município e empresas privadas, a ocorrência de leis posteriores ao contrato que alterem as condições em que ele foi celebrado, podem trazer como consequência a sua rescisão face à ocorrência de provável desequilíbrio entre as partes contratantes, o que decerto trará prejuízos ao erário público.

Na Constituição de 1988, a garantia do equilíbrio econômico e financeiro encontra-se no seu art. 37, XXI, até com uma extensão maior do que a anteriormente existente, pois se tornou explicitamente aplicável a todos os contratos administrativos e não somente à concessão, como ocorria no passado.

Efetivamente, estabelece o texto constitucional:

"Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam

"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"





obrigações de pagamentos, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

Assim, de acordo com a Constituição vigente, as obras, os **serviços**, as compras e as alienações, no campo do direito administrativo, **inclusive as concessões**, devem obedecer **ao princípio da garantia da equação econômico-financeira**, sendo mantidas as condições reais e efetivas, econômicas e financeiras da proposta.

A gratuidade pelo uso de transportes públicos, como imposição formal auto-aplicável, é conferida aos maiores de 65 anos, de acordo com o art. 230, § 2º, da Constituição Federal. A concessão do favor a outras categorias de pessoas depende de providências adicionais para determinar **a quem caberá o ônus da gratuidade**. Este pode ser repartido entre todos os usuários dos transportes, através da compensação no preço a ser cobrado pela passagem, o que depende de concordância e ajustes do Conselho Tarifário e Poder Executivo; pode ser inteiramente assumido pela permissionária ou concessionária, se for realizado acordo neste sentido; pode ser objeto de despesa feita orçamentariamente pelo Município; por meio de reembolso à empresa que realiza o serviço; e pode, ainda, integrar acordo entre o Executivo e a empresa de transportes, com a autorização do Legislativo, para que haja redução ou parcelamento do devido a título de ISS.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Na hipótese de os custos serem cobertos pelo orçamento municipal, a autorização da despesa deve ser acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e da declaração do ordenador de despesas de que o acréscimo de despesa está previsto e é compatível com a LDO e com o Plano Plurianual (art. 16, LC nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal), além da comprovação de que a despesa não afetará as metas de resultados fiscais, devendo seus efeitos financeiros ser compensados, nos exercícios seguintes, por aumento permanente da receita ou redução permanente da despesa (art. 17).

Se, por outro lado, a gratuidade for compensada através de renúncia, mesmo que parcial, da receita do ISS devido pela concessionária, o ato deve estar acompanhado da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, atender ao disposto na LDO e a uma das seguintes condições: (a) demonstração de que a diminuição da receita estava prevista no orçamento e não será capaz de afetar as metas de resultados fiscais previstas na LDO; ou (b) estar acompanhado de medidas de compensação, por meio de aumento de receita de tributos ou contribuições (art. 14, LC nº 101/00).

O projeto não está acompanhado de planilhas, estimativa de gastos ou orçamento da proposta, nem documentos essenciais (caso o ônus seja do Executivo). Com as informações disponíveis neste momento no projeto, não é

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





possível a este órgão técnico aferir a garantia mencionada materialmente na Constituição.

Ressalta-se que a análise deste tipo de proposta pela Procuradoria da Câmara prende-se apenas ao aspecto técnico-formal da mesma, fugindo ao âmbito do parecer conclusões que vinculem as decisões dos Vereadores sobre outros aspectos da proposição, como, por exemplo, necessidade, utilidade e justiça da proposta. Novos esclarecimentos podem ser juntados ao Projeto, ampliando o conhecimento dos Senhores Vereadores sobre a matéria.

Opinamos pelo encaminhamento da proposta à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, para **solicitação de informações ao Executivo quanto à garantia da manutenção do equilíbrio contratual com as Concessionárias**. Com as informações, pelo encaminhamento regimental. Sem elas, por sua rejeição.

É o parecer para decisão de V. Ex^{as}.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 22 de novembro de 2023.

Pt/gmc/pe.

Gustavo Moulin Costa

Procurador

OAB ES 6339

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

