



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

PARECER N.º 061/2018

Dispõe sobre o Projeto de Lei n.º 3.247/2018.

I - RELATÓRIO:

Trata-se de proposição encaminhado a esta Procuradoria para emissão de parecer, constituindo-se do Projeto de Lei n.º 3.247/2018, que **"Dispõe sobre concessão de subsídio aos munícipes usuários do serviço de transporte coletivo urbano, qualificados como idosos, paraplégicos e deficientes com dificuldade de locomoção, conforme dispõe o art. 1º da Lei Municipal 2.626/2005, inc. II do art. 12, art. 28 e art. 61 da Lei Municipal n.º 2298/2002 e dá outras providências."**

Portanto, objetiva a proposição conceder subsídio tarifário ao serviço público de transporte coletivo urbano em razão das gratuidades previstas em lei (art. 61, da Lei Municipal n.º 2.298/2002 e art. 1º, da Lei Municipal n.º 2.626/2005) e objetivando a garantia do equilíbrio econômico e financeiro do contrato firmado com a empresa permissionária/concessionária (inciso II, do art. 12, da Lei Municipal n.º 2.298/2002), conforme se extrai da ementa da proposição.

Impõe-se deixar registrado, já de início, que a mensagem que encaminha a proposição em testilha não faz qualquer menção ou esclarece o motivo pelo qual a proposição fora encaminhada a esta Casa, notadamente se decorreu de estudo próprio da Administração ou se deflagrado em decorrência de solicitação da empresa permissionária/concessionária responsável pela execução do serviço público de transporte urbano, por ônibus, no Município de Ibiracú, como eventual medida de compensação em função de desequilíbrio econômico e financeiro do contrato firmado.

Essa falta de informação detalhada e de regular instrução da proposição é particularmente fator que impossibilita uma análise mais específica e minuciosa da proposição, com preciso foco na pertinência jurídico-legal da mesma.

É o sucinto relatório. Passo à análise.

II - ANÁLISE JURÍDICA:

2.1. Da Competência, Iniciativa e Espécie Normativa:

Importa consignar inicialmente que o art. 6º da CF/88, por força da Emenda Constitucional 90/15, garantiu o transporte como um direito social, assim rezando referido dispositivo, *verbis*:



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

"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."

Pois bem! No procedimento prévio de controle de constitucionalidade estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei sobre três perspectivas elementares: **i)** a matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela CF/88 aos Municípios; **ii)** se foi respeitada a rígida observância das preferências quanto à iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico-constitucional; e **iii)** a possibilidade de violação por parte da matéria legislativa proposta à direitos fundamentais ou instituições tuteladas por regras ou princípios constitucionais.

Conforme destacado, a proposição em análise objetiva subsídio tarifário ao serviço público de transporte urbano em razão das gratuidades previstas em lei (art. 61, da Lei Municipal n.º 2.298/2002 e art. 1º, da Lei Municipal n.º 2.626/2005) e objetivando a garantia do equilíbrio econômico e financeiro do contrato firmado com a empresa permissionária/concessionária (inciso II, do art. 12, da Lei Municipal n.º 2.298/2002).

O objeto de que trata o Projeto de Lei n.º 3.236/2018 enquadra-se perfeitamente na autorização para legislar franqueada aos Municípios nos exatos termos do que dispõem os incisos I, e V do art. 30, da Constituição Federal, que assim dispõem:

"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;" (g,n)

A concessão de subsídio tarifário ao serviço público de transporte coletivo urbano se insere no âmbito da 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, conforme o disposto no art. 30, I e V, da CF/88, retro transcrito.

Portanto, não resta dúvida acerca da competência reconhecida pela Constituição Federal para que o Município possa legislar sobre a matéria tratada pelo Projeto de Lei em questão.



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Aliás, a Lei Orgânica Municipal, também no que toca à competência, assim dispõe, *in verbis*:

"Art. 8º. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu interesse local e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;"

(...)

XII – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos locais;

(...)

XXII – conceder, permitir ou autorizar os serviços de transportes coletivos e de taxi, fixando as respectivas tarifas; (g,n)

"Art. 169. O transporte coletivo de passageiros é serviço essencial, obrigação do Poder Público, responsável por seu planejamento, gerenciamento e sua operação diretamente ou mediante concessão ou permissão, sempre através de licitação.

Parágrafo único - O Município estimulará a política de transporte coletivo municipal além do planejamento e administração do trânsito." (g,n)

De igual modo, constata-se que o Chefe do Executivo Municipal possui prerrogativa para iniciar o processo legislativo quando se trata de matéria dessa natureza, em face do previsto pelo art. 37, IV, da Lei Orgânica Municipal. Confira-se:

"Art. 37. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...)

IV – matéria orçamentária e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios ou subvenções." (g,n)

Nesse sentido, constata-se que o Executivo Municipal se serviu da prerrogativa a ele reconhecida pela Lei Orgânica Municipal para iniciar, privativamente, o processo legislativo, em matéria tal como a verificada no projeto de lei em análise, de modo que, nada há quanto a este requisito, que possa macular a constitucionalidade do respectivo Projeto de Lei.



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

A espécie normativa foi adequadamente aplicada através de Lei Ordinária, pois se encontra em consonância com o disposto no art. 33, II, da LOM, que assim prevê:

"Art. 33. O processo legislativo municipal compreende a elaboração de:

I – emendas à Lei Orgânica Municipal;

II – leis ordinárias;

III - resoluções;

IV – decretos legislativos;"

Portanto, quanto à competência, iniciativa e espécie normativa, a Procuradoria opina favoravelmente à tramitação do Projeto de Lei em comento.

2.2. Aspectos importantes da proposição:

Conforme já destacado, trata-se de Projeto de Lei, de autoria do chefe do Poder Executivo, que objetiva conceder subsídio tarifário ao serviço público de transporte coletivo urbano em razão das gratuidades previstas em lei (*art. 61, da Lei Municipal n.º 2.298/2002 e art. 1º, da Lei Municipal n.º 2.626/2005*) e objetivando a garantia do equilíbrio econômico e financeiro do contrato firmado com a empresa permissionária/concessionária (*inciso II, do art. 12, da Lei Municipal n.º 2.298/2002*), conforme se extrai da ementa da proposição.

Consta da mensagem que encaminha a proposição, a seguinte exposição de motivos, *in verbis*:

"Encaminhamos à Vossa Excelência e, por seu intermédio, aos ilustres Pares na Câmara Municipal, o apenso Projeto de Lei que dispõe sobre concessão de subsídio para os munícipes usuários do transporte coletivo urbano, conforme dispõe o art. 28 da Lei Municipal 2.298 de 20 de março de 2002 e o programa criado pela Lei Municipal nº. Lei n.º 2.626, de 07 de outubro de 2005, descrito em seu art. 1º.

Esta Administração, no intuito de proporcionar o bem estar da coletividade e, de igual forma, dar melhor qualidade de vida dos cidadãos idosos, paraplégicos e deficientes físicos com dificuldade de locomoção, busca nesta propositura, a indispensável autorização legislativa para subsidiar parte do valor da tarifa de transporte coletivo urbano no Município, já estabelecida no art. 28 da Lei 2.298/2002.

Cumpre ressaltar que o subsídio ao transporte coletivo urbano, é tema de estudo de diversos institutos de pesquisas, onde relatam que



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

o subsídio ao transporte coletivo é uma das alternativas para manter o sistema adequado às condições econômicas da população.

Uma vez que o serviço público de transporte coletivo é serviço essencial, devendo ser prestado de forma adequada ao pleno atendimento do usuário, esta Administração garante a prestação do serviço de transporte coletivo aos seus munícipes.

Destarte, o subsídio é a forma encontrada de garantir a continuidade do acesso aos que dependem do transporte coletivo urbano e que não detêm condição física e idade suficientes, ou seja, aqueles que não seriam atendidos caso o transporte seguisse rigidamente a lógica de mer cado.

Vale frisar que a Lei Municipal nº. 2.626/2005 criou em seu art. 1º, o Programa de Transporte Coletivo para atender os idosos, paraplégicos e deficientes físicos com dificuldade de locomoção, e, de igual forma, pelo art. 18, foi autorizado a abrir crédito especial no valor necessário à cobertura das despesas aqui previstas, obedecidas as disposições do art. 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Tais instrumentos foram necessários para atenderem ao Programa de Transporte Coletivo, ora criado, e manter o equilíbrio econômico financeiro da empresa concessionária, registrado no inciso II do art. 12 da Lei 2.298/2002.

A busca pela melhoria da qualidade de vida de nossos cidadãos não mede esforços dessa Administração e, dentre os princípios dessa gestão, o bem-estar da população de nosso município é objetivo primordial.

A segurança de que nossos munícipes, em especial os residentes na área periférica de nossa cidade, estarão com o transporte urbano coletivo garantido, justifica este projeto de lei.

Diante do exposto, Senhor Presidente, submetemos o presente Projeto de Lei nº 3.247/2018 à consideração de Vossa Excelência e Ilustres Pares, em virtude de ser um projeto de relevante interesse público e de fundamental importância para atendimento aos munícipes, estou certo de que a presente proposição merecerá o apoio e a aquiescência para aprovação da matéria."

Como se deixou registrado, inicialmente, a mensagem que encaminha a proposição em testilha não deixa clara a motivação pela qual a proposição fora encaminhada a esta Casa, notadamente se decorreu de estudo próprio da Administração ou se deflagrado em decorrência de solicitação da empresa permissionária/concessionária responsável pela execução do serviço público de



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

transporte urbano, por ônibus, no Município de Ibiracú, como eventual medida de compensação em função de desequilíbrio econômico e financeiro do contrato firmado.

Máxima vênia, reitere-se: não há clareza na proposição no sentido de indicar se se trata de pleito da permissionária/concessionária; se eventual pleito foi devida e regularmente analisado e apreciado pela Administração; se o subsídio é utilizado como medida de compensação em função do desequilíbrio na tarifa do serviço; se esse eventual desequilíbrio é decorrente da queda expressiva do número de passageiros transportados no ano; se existe estudo ou demonstração efetiva desse desequilíbrio acolhido pela Administração; se existiu estudo ou adoção de alguma readequação da operação, com supressão de alguns horários, otimização de itinerários e demais medidas de enfrentamento à baixa demanda, se existente; se houve ou não estudo de reajuste tarifário, bem como não foi anexado o contrato celebrado com a permissionária/concessionária envolvida e eventual conclusão dessas questões a demandar a adoção de subsídio para manutenção desse importante e indispensável serviço público.

Todas essas informações, com a *devida vênia*, se mostram absolutamente necessárias à completa compreensão da proposição, inclusive para se concluir acerca da legalidade de suas disposições.

A rigor, a Lei Municipal n.º 2.298/2002, em seu art. 18 e §§ 1º e 2º, estabelece o seguinte, *in verbis*:

"Art. 18. O cálculo da tarifa será efetuado com base em planilha de custos, elaborada pelo Município, que levará em conta o custo por quilômetro rodado e o índice de passageiros por quilômetro (IPK) atualizados.

§ 1º. A tarifa fixada por decreto da Prefeita Municipal terá valor suficiente para manter o equilíbrio econômico e financeiro do contrato de prestação dos serviços.

§ 2º. Na elaboração do cálculo tarifário, os passageiros com gratuidades e descontos previstos em lei, serão deduzidos do número de passageiros transportados, de modo equivalente."

Ora, trata-se de norma vigente desde 2002 e a proposição não esclarece e/ou tampouco vem instruída com elementos suficientes à sua compreensão, porquanto a considerar as disposições da norma em questão tão somente, a tarifa do serviço deve garantir o equilíbrio econômico e financeiro do contrato e, a rigor, nesta (tarifa), que é fixada por decreto do Executivo Municipal (§ 1º, do art. 18, da Lei Municipal n.º 2.298/2002) as gratuidades devem ser deduzidas (§ 2º, do art. 18, da Lei Municipal n.º



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

2.298/2002). Daí que se mostra imprescindível a efetiva comprovação da motivação justificadora do pretendido subsídio, ou seja, a devida e necessária demonstração de que na fixação da tarifa não foram deduzidas as gratuidades concedidas por lei ou, mesmo que tenham sido consideradas estas gratuidades, ou seja, que estas tenham sido deduzidas na elaboração do cálculo, a manutenção da tarifa pelo Poder Público (Município), em atenção ao princípio da modicidade, no valor que se encontra vigente, não preserva/mantém o equilíbrio econômico e financeiro do contrato a justificar a concessão de subsídio.

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

"Art. 175. Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob o 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 – a política tarifária;

IV – a obrigação de manter serviço adequado."

A norma legal requerida pelo dispositivo supracitado está consubstanciada na Lei Federal n.º 8.987/1995, que, entre outras providências, "*dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal*". Essa norma legal foi complementada pela Lei Federal n.º 9.074/1995, que regula a outorga e as prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos, a qual dispõe em seu art. 35 o seguinte, *verbis*:

"Art. 35. A estipulação de novos benefícios tarifários pelo poder concedente fica condicionada à previsão, em lei, da origem dos recursos ou da simultânea revisão da estrutura tarifária do concessionário ou permissionário, de forma a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato."

Da leitura, depreende-se que só existem duas alternativas para a concessão de gratuidade ou descontos na tarifa dos serviços.

A primeira corresponde ao subsídio direto, via recursos públicos. Nunca é demais lembrar que, a despeito da sociedade brasileira conviver com uma carga tributária considerada alta, via de regra, o Poder Público dispõe de pouco fôlego para arcar com a concessão de benefícios sociais. Ademais, o advento da Lei de



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) trouxe ainda maior controle sobre a criação ou ampliação de benefícios (*sejam de natureza fiscal ou relativos à seguridade social*), bem como sobre os atos governamentais que gerem despesa (*sejam de caráter continuado ou não*).

A segunda alternativa para o custeio da gratuidade ou de desconto na tarifa dos transportes é a do subsídio cruzado, interno ao próprio sistema, que consiste em incluir o custo dos usuários não pagantes na composição da tarifa (*é a alternativa prevista no § 2º, do art. 18, da Lei Municipal n.º 2.298/2002*). Essa opção, embora bastante utilizada na concessão de gratuidades em geral, revela-se perversa, uma vez que o ônus do benefício vai ser rateado pelo conjunto dos usuários pagantes que, no mais das vezes, são tão carentes quanto o segmento beneficiado.

Pode-se concluir, portanto, que a concessão de gratuidades está condicionada, além da esfera de competência para a prestação do serviço, à indicação dos meios para custear o benefício pretendido. Esse custeio pode ser realizado pelo aporte de recursos orçamentários ou pela autorização para revisão das tarifas praticadas.

Essa assertiva corrobora o quanto já destacado anteriormente no sentido de que deve ser analisado se no contrato firmado com a empresa permissionária/concessionária do serviço as gratuidades foram consideradas (*ou seja, se o contrato assinado havia ou não previsão de subsídio, considerando que a Lei Municipal que criou o Programa de transporte gratuito para idosos e deficientes data de outubro de 2005*) ou, se mesmo assim, no transcorrer da execução da prestação dos serviços, fatores ocorreram que causaram eventual desequilíbrio econômico e financeiro a justificar a sua recomposição mediante concessão de subsídio.

Convém ainda destacar que a recente Lei Federal n.º 12.587/2012, que *Institui as Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana*, especificamente no seu art. 9º, §§ 5º e 10, inciso I, assevera que o Poder Público poderá conceder subsídio tarifário por meio de fontes orçamentárias diversas. Confira-se:

"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.

§ 1º. A tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público coletivo deverá ser constituída pelo preço público cobrado do usuário pelos serviços somado à receita oriunda de outras fontes de custeio, de forma a cobrir os reais custos do serviço prestado ao



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

usuário por operador público ou privado, além da remuneração do prestador.

§ 2º. O preço público cobrado do usuário pelo uso do transporte público coletivo denomina-se tarifa pública, sendo instituída por ato específico do poder público outorgante.

§ 3º. A existência de diferença a menor entre o valor monetário da tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público de passageiros e a tarifa pública cobrada do usuário denomina-se déficit ou subsídio tarifário.

§ 4º. A existência de diferença a maior entre o valor monetário da tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público de passageiros e a tarifa pública cobrada do usuário denomina-se superavit tarifário.

§ 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.

§ 6º. Na ocorrência de superavit tarifário proveniente de receita adicional originada em determinados serviços delegados, a receita deverá ser revertida para o próprio Sistema de Mobilidade Urbana.

§ 7º. Competem ao poder público delegante a fixação, o reajuste e a revisão da tarifa de remuneração da prestação do serviço e da tarifa pública a ser cobrada do usuário.

§ 8º. Compete ao poder público delegante a fixação dos níveis tarifários.

§ 9º. Os reajustes das tarifas de remuneração da prestação do serviço observarão a periodicidade mínima estabelecida pelo poder público delegante no edital e no contrato administrativo e incluirão a transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas aos usuários.

§ 10. As revisões ordinárias das tarifas de remuneração terão periodicidade mínima estabelecida pelo poder público delegante no edital e no contrato administrativo e deverão:

I - incorporar parcela das receitas alternativas em favor da modicidade da tarifa ao usuário;

9



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

II - incorporar índice de transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas aos usuários; e

III - aferir o equilíbrio econômico e financeiro da concessão e o da permissão, conforme parâmetro ou indicador definido em contrato.

§ 11. O operador do serviço, por sua conta e risco e sob anuência do poder público, poderá realizar descontos nas tarifas ao usuário, inclusive de caráter sazonal, sem que isso possa gerar qualquer direito à solicitação de revisão da tarifa de remuneração.

§ 12. O poder público poderá, em caráter excepcional e desde que observado o interesse público, proceder à revisão extraordinária das tarifas, por ato de ofício ou mediante provocação da empresa, caso em que esta deverá demonstrar sua cabal necessidade, instruindo o requerimento com todos os elementos indispensáveis e suficientes para subsidiar a decisão, dando publicidade ao ato." (g.n)

Com efeito, a regulamentação das permissões/concessões compete ao Poder Público, sendo sua atribuição indeclinável garantir a prestação do serviço público adequado, transparente, com tarifas módicas, respeitando-se sempre o interesse público.

O art. 6º da Lei n.º 8.987/95 dispõe que: "**Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.**"

Sendo o Poder Público concedente fiador da adequada disponibilização dos serviços públicos concedidos para os usuários, cabe a ele 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, bem como a punição às infrações regulamentares e contratuais, conforme previsto em Lei.

A garantia da prestação dos serviços públicos permitidos/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.

Dentre os princípios que regem os serviços públicos é importante destacar, para o caso em apreço, o da modicidade tarifária e o da universalidade. Tais





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

princípios, dentre outros, foram expressamente previstos na legislação pátria, como por exemplo na Lei n.º 8.987/95 em seu art. 6º, §1º, que define o que é um serviço público adequado.

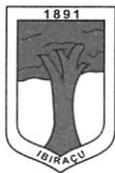
A interpretação do citado artigo permite concluir que um serviço público que impossibilite o acesso a todos devido à falta de modicidade tarifária o torna em um serviço inadequado. Por ser o Estado o detentor do dever de cumprir a legislação e propiciar a efetiva prestação do serviço público é sua obrigação intervir, de forma consciente, para que a generalidade e a modicidade tarifária sejam atingidas.

Diversas discussões doutrinárias cercam a definição da concessão de serviços públicos, bastando na presente análise compreender que a concessão é o meio pelo qual um particular presta um serviço público, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelo usuário, obtendo-se dessa forma a remuneração diretamente da tarifa paga pelos usuários ou por outro meio, por exemplo por atividades acessórias ou subsídio efetuado pelo Poder Concedente.

Continuando na análise do serviço público adequado, cabe um sem número de discussões, no entanto para este estudo busca-se sua definição legal (art. 6º, §1º da Lei Federal n.º 8.987/1995), podendo ser sintetizado no conceito de que é aquele que propicia a satisfação da sociedade ao oferecer um serviço que seja seguro do ponto de vista de possibilidade de seu uso e seja acessível do ponto de vista financeiro.

A modicidade tarifária é uma das questões mais delicadas quando se trata de concessão/permissão, uma vez que ao mesmo tempo deve ser suficiente para remunerar de forma justa o particular (concessionário) e baixa o suficiente para permitir que todos tenham acesso ao serviço público que é considerado essencial para a sociedade. É neste momento que se deve lembrar que o Estado (Município) tem o dever de proporcionar o acesso ao serviço público a todos os cidadãos e, para tanto, possui uma série de ferramentas e prerrogativas, dentre elas o subsídio, podendo efetivar a diminuição da tarifa paga pelo usuário, atingindo os princípios da modicidade tarifária e da igualdade dos usuários, possibilitando, ao mesmo tempo, a remuneração justa da concessão/permissão.

Com a edição da Lei da Mobilidade Urbana a possibilidade da implantação de subsídio direto para o transporte público ficou mais evidente. Ao editar essa lei o legislador demonstrou preocupação em fornecer diretrizes concretas aos gestores do transporte público no sentido de indicar que a tarifa deve ser tal que permita a todos o acesso aos serviços, incluindo a contribuição de toda a sociedade no custeio do serviço público de tal forma que a tarifa empregada atenda ao preceito de



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

modicidade. O legislador também se preocupou em tornar transparente a concessão de benefícios, informando a toda a sociedade qual o valor destinado ao pagamento dos benefícios tarifários, atendendo ao preceito básico da Constituição Federal de informação e motivação dos atos administrativos.

O art. 9º da citada lei traz as importantes definições de tarifa, sendo a tarifa pública a que paga o usuário e a tarifa de remuneração a resultante do processo licitatório de outorga, compreendendo a tarifa paga pelo usuário (tarifa pública) somada às demais fontes de custeio, incluindo o subsídio pago pelo Poder Público. A tarifa de remuneração tem como meta a cobertura dos custos do serviço prestado e a remuneração do prestador do serviço, conforme consta da parte final do art. 9º, § 1º.

Em um esforço de não deixar dúvidas quanto a este complexo e delicado assunto o legislador pátrio continuou a efetuar definições importantes para o tema, apresentando o conceito de déficit e superávit tarifário (*vide transcrição retro*).

Do ponto de vista jurídico não há restrição na utilização de subsídio orçamentário, uma vez que a legislação traz em seu conteúdo, de forma expressa, a possibilidade do uso de subsídio (ex: art. 9º, § 5º da Lei Federal n.º 12.587/2012). Percebe-se que tanto o legislador quanto a doutrina jurídica indicam que o subsídio tarifário é uma forma de atender a parcela mais carente da população e que não há nenhuma ilegalidade ou inconstitucionalidade na adoção dessa ferramenta.

Acerca da possibilidade do uso do subsídio em contratos assinados sem a previsão dos mesmos, confira-se importantes considerações feitas por Fernando Leme Fleury, José Ricardo Biazzo Simon, Rodrigo Eduardo Dias Verroni e Stanislav Feriatic, em artigo intitulado "Subsídio tarifário no transporte coletivo, aspectos técnicos, jurídicos e econômicos", extraído do sítio da internet: <http://files-server.antp.org.br/>, com acesso em data de 14/11/2018:

"É pacífico o entendimento de que a legislação permite o uso do subsídio, destacando que o mesmo deve ser previsto no edital de licitação, além de ter autorização legal. A intenção do legislador foi no sentido de manter a equidade no momento da licitação, não deixando que um concorrente tenha vantagens em relação ao outro, sendo impossível implementar algum tipo de vantagem ao vencedor.

Em sentido similar são os ditames da Lei Federal n.º 9.074/1995 que traz, em seu art. 35, a determinação de que novos benefícios tarifários necessitam de prévia previsão legal.



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

À primeira vista existe uma enorme incompatibilidade entre as duas legislações: (i) a lei das concessões determina que o subsídio deve ser instituído antes da licitação e (ii) a Lei n.º 9.074/1995 prevê a criação de benefícios tarifários (o que não deixa de ser um tipo de subsídio tarifário) quando da existência plena da concessão, criando, dessa forma, um conflito entre legislação.

Para dissipar esse aparente conflito deve-se efetuar uma análise mais cuidadosa das leis. Percebe-se que o subsídio na Lei Federal n.º 8.987/95 é tratado como um auxílio ao concessionário (ou futuro concessionário), dessa forma deve estar disponível a todos; porém na Lei Federal n.º 9.074/1995 o subsídio é tratado como auxílio ao usuário e não ao concessionário, dessa forma não se está pensando em vantagem alguma ao concessionário, uma vez que a própria legislação prevê a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Recentemente o Estado de São Paulo lançou mão dos conceitos apresentados acima, como passa-se a discorrer.

No sentido aumentar o acesso de determinada parcela da população ao transporte coletivo o Governo do Estado de São Paulo concedeu gratuidade aos cidadãos que possuem idade acima de 60 anos. Recentemente tanto o Estado de São Paulo como o município de São Paulo implantaram a gratuidade tarifária a estudantes carentes. Todos estes casos são caracterizados como implantação de subsídio tarifário ao usuário com contratos de concessão ou permissão já vigentes, pautando-se nos princípios da universalidade, da modicidade tarifária e na possibilidade legal para sua implantação. Claro está que trata-se de subsídio ao usuário e não ao ente privado.

Do ponto de vista doutrinário destacam-se dois importantes autores que trataram do tema.

Marçal Justen Filho faz importantes ponderações sobre a introdução superveniente de benefícios para usuários. Confira-se:

"Uma manifestação da alteração unilateral das condições originais da concessão reside na criação superveniente de benefícios para determinadas categorias de usuários. Essa solução equivale à ampliação dos encargos ou à redução de vantagens que compunham a equação econômico-financeira original. Em tais hipóteses, deverá ser promovida a alteração das condições da concessão, para promover a recomposição da equação original. [...]"



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Supõe-se que "benefícios tarifários" consistam em tratamento mais vantajoso para parte ou todos os usuários. Identifica-se o benefício tarifário quando a tarifa seja fixada em valor desvinculado dos custos a cuja remuneração se orienta. Assim, o montante arrecadado por meio da tarifa seria insuficiente para cobrir despesas necessárias à prestação do serviço e lucro assegurado ao concessionário. [...]

O benefício tarifário pode caracterizar-se como uma redução do valor nominal da tarifa. Mas também se pode cogitar da ausência de reajuste compatível com a elevação dos custos ocorrida em certo período de tempo."

Celso Antônio Bandeira de Mello demonstra de forma cabal a possibilidade de instituição de subsídio tarifário ao usuário mesmo que este não tenha sido previsto no edital de licitação.

"De outra parte, in casu, não haveria cogitar de violência ao princípio da licitação, porque, como é óbvio, outorga de subsídio, suscitada para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, é circunstância que jamais poderia significar estímulo para que acedessem ao certame eventuais licitantes que a ele não acudiram, assim como em nada poderia interferir com as propostas efetuadas pelos que o disputaram. Deveras, não há nisto qualquer vantagem suplementar para o concessionário, capaz de atrair concorrentes ou de alterar ofertas."

Verifica-se que a legislação permite e a doutrina entende que é possível instituir benefícios tarifários não existentes no início da concessão, desde que vise atender ao princípio da universalidade do serviço e atenda 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.

Está claro que é exigida legislação específica para a implantação de subsídio tarifário, devendo o Poder Público ater-se também à Lei de Responsabilidade Fiscal, principalmente na exigência de previsão na lei de diretrizes orçamentárias de transferência de recursos (o que inclui o subsídio tarifário).

Como se pode verificar, a lei permite a concessão de subsídios tarifários contudo, exigindo para tanto a realização de medidas legais com o objetivo de resguardar o orçamento público e as metas orçamentárias." (g.n)



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Feitas essas considerações, entende-se, **s.m.j.**, que a concessão de subsídio tarifário, nos moldes pretendidos, somente será possível se demonstrado de forma efetiva que as gratuidades existentes, estabelecidas pela legislação municipal, não foram consideradas no cálculo da tarifa do serviço público de transporte coletivo urbano do Município, se inexistentes no ato de concessão do serviço e formalização do contrato, ou, ainda, mesmo que tenham sido consideradas estas gratuidades (ou seja, passageiros com gratuidades deduzidos do número de passageiros transportados) - deduzidas na elaboração do cálculo da tarifa do serviço (*nos moldes estabelecidos pelo art. 18, § 2º, da Lei Municipal n.º 2.298/2002*) -, se comprove a efetiva necessidade de seu reajustamento, por fatores outros pertinentes e haja decisão do Poder Público (Município), em manter a tarifa vigente ou mesmo diminuí-la, de modo a não onerar ainda mais seus usuários, efetivando na prática o Princípio da Universalidade e da Modicidade das Tarifas, ensejando a quebra da manutenção do equilíbrio econômico e financeiro do contrato a justificar a concessão de subsídio.

2.3. Aspectos relacionados às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal:

O Projeto de Lei em questão prevê subsídio a ser repassado à empresa permissionária/concessionária do serviço público de transporte coletivo urbano no âmbito do Município de Ibiracú, correspondente à metade do valor da tarifa efetivamente utilizada pelos beneficiários das gratuidades estabelecidas em lei (*segundo prevê a proposta, a média mensal de passagens com gratuidade é de 2.255*).

Segundo é informado nos documentos que instruem a proposição, o valor de metade da tarifa vigente seria de R\$0,90 (noventa centavos), que multiplicado pelo quantitativo médio de passagens de beneficiários de gratuidade/mês (2.255), corresponderia ao valor mensal de R\$2.029,50 (*dois mil e vinte e nove reais e cinquenta centavos*), o que corresponderia ao montante anual de R\$24.354,00 (*vinte e quatro mil, trezentos e cinquenta e quatro reais*). Esse o montante correspondente ao subsídio mensal/anual máximo estabelecido, que a municipalidade repassaria à empresa concessionária/permissionária, o que, a rigor, representa um aumento da despesa decorrente da expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental nessa área, a exigir o necessário o acompanhamento dos anexos fiscais previstos no art. 16 da LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n.º 101/2000).

Cabe evidenciar que a proposição não vem acompanhada de qualquer estudo do impacto financeiro decorrente dessa expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental (*concessão de subsídio*), como determina a Lei Complementar n.º 101/2000 no artigo citado, cuja transcrição segue abaixo:

"Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. (g. n)

Outrossim, é oportuno atentar, na análise da presente proposição, também para o que estabelece o caput do art. 26, da Lei Complementar n.º 101/2000 (LRF), *in verbis*:

“Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.”

Por outro lado, também é de se verificar o que prevê o caput do art. 31, da Lei Municipal n.º 3.917/2018 (LDO), *in verbis*:

“Art. 31. A transferência de recursos do Tesouro Municipal e entidades privadas beneficiará somente aquelas de caráter educativo, assistencial recreativo, cultural, esportivo e de cooperação técnica, voltadas para o fortalecimento do associativismo municipal, e dependerá de lei específica.”

Resta claro que a LDO não contempla a transferência de recursos que a proposição prevê (*subsídio tarifário*), o que implica dizer que deve a mesma ser adequada/modificada para se atender ao comando disposto no inciso II, do art. 16 e ao art. 26 da LRF.

Como se pode verificar, a lei permite a concessão de subsídios tarifários, exigindo, contudo, para tanto a realização de medidas legais com o objetivo de resguardar o orçamento público e as metas orçamentárias.

De qualquer sorte, caberá à Comissão de Finanças e Orçamento realizar análise mais detalhada dessas questões, exigindo o encaminhamento de tais informações/documentos que se mostram imprescindíveis para a se aferir a pertinência da proposição, inclusive porque decorrem de exigência legal.



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

2.4. Outros aspectos relacionados à proposição:

Além das considerações já apresentadas anteriormente, a proposição carece de intervenções em seu aspecto técnico-redacional, inclusive para torná-la mais clara e completa.

Com efeito, a proposição não contempla, por exemplo, como será realizado o controle quantitativo do número de utilizações gratuitas, ou seja, como será a operacionalização desse subsídio, já que apenas e tão somente remete à empresa concessionária/permissionária a responsabilidade pela prestação de contas, sem evidenciar qualquer regulação nesse sentido. A municipalidade não teria qualquer controle do serviço. Como subsidiar sem regulação?

A própria redação do art. 1º da proposição está a merecer reparos, a depender, evidentemente, das informações já destacadas anteriormente.

O crédito especial previsto no art. 3º somente seria justificável para o corrente exercício, onde não houve previsão orçamentária para o atendimento à despesa em questão, sendo certo que não se justifica a previsão nele contida de vigência para os próximos dez anos, porquanto, necessariamente, a vigorar o subsídio em outros exercícios, essa previsão deve estar contida em dotações específicas do orçamento previsto, em função, inclusive, das alterações do PPA e na LDO.

2.5. Do Quórum:

O quórum para deliberação pelo Plenário desta Casa de Leis é o de maioria simples dos membros da Câmara, conforme dispõe o art. 189, II e §§ 2º e 4º do Regimento Interno da Casa, em turno único de discussão e votação.

2.6. Das Comissões Permanentes:

Verifica-se que a proposição precisa ser submetida ao crivo das Comissões Permanentes de **Justiça e Redação** (art. 43, § 1º, do R.I.) e de **Finanças e Orçamento** (art. 44, I do R.I.) e de **Obras e Serviços Públicos** (art. 45, do R.I.).

III – CONCLUSÃO:

Diante de todo exposto, quanto à forma, entende-se que a proposição é constitucional, sendo certo que a sua legalidade se encontra condicionada ao atendimento de todas as recomendações e considerações efetuadas neste parecer, cuja aferição deve ser realizada pela Comissão de Justiça e



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Redação após o encaminhamento pelo Executivo de todas as informações e esclarecimentos pertinentes.

No que tange ao mérito, essa Procuradoria não irá se pronunciar, pois caberá tão somente aos Vereadores no uso da função legislativa, verificar a viabilidade ou não da aprovação desta proposição, respeitando-se para tanto, as formalidades legais e regimentais.

É como concluo.

Plenário Jorge Pignaton, em 14 de novembro de 2018.


CLAUDIO CALIMAN
Procurador Legislativo