



**PARECER Nº 241/2022**

**PROJETO DE LEI Nº 42/2022**

**ASSUNTO:** Parecer sobre o Projeto de Lei nº 42/2022, que "Dispõe sobre a criação de subsídio tarifário temporário ao Transporte Público Coletivo Urbano, no valor de R\$ 1,45 (um real e quarenta e cinco centavos) por passageiros transportados, objetivando a manutenção do valor da tarifa 3,50 (três reais e cinquenta centavos) no Sistema Integrado de Transporte Urbano de Rio Branco - SITURB, bem como adequação da remuneração tarifária aos custos reais do serviço e dá outras providências".

**INTERESSADA:** Diretoria Legislativa

**PROJETO DE LEI Nº 42/2022. CRIAÇÃO DE SUBSÍDIO TARIFÁRIO TEMPORÁRIO AO TRANSPORTE COLETIVO URBANO. REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO DE CONCESSÃO. FATO IMPREVISÍVEL. REPERCUSSÃO DO AUMENTO DE DIESEL NO CUSTO TOTAL DO SERVIÇO. NÃO COMPROVAÇÃO. AUMENTO DE DESPESAS. ART. 16 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. RECOMENDAÇÕES.**

## 1 – RELATÓRIO

Trata-se de parecer acerca da legalidade e da constitucionalidade do Projeto de Lei nº 42/2022, de iniciativa da Prefeita em exercício, que "Dispõe sobre a criação de subsídio tarifário temporário ao Transporte Público Coletivo Urbano, no valor de R\$ 1,45 (um real e quarenta e cinco centavos) por passageiros transportados, objetivando a manutenção do valor da tarifa 3,50 (três reais e cinquenta centavos) no Sistema Integrado de Transporte Urbano de Rio Branco - SITURB, bem como adequação da remuneração tarifária aos custos reais do serviço e dá outras providências".

Constam dos autos Ofício/ASSESJUR/GABPRE/Nº 984/2022, texto inicial do projeto de lei complementar, mensagem governamental nº 42/2022, relatório técnico GBSUP nº 08/2022, análise de impacto orçamentário-financeiro e parecer proferido pela Procuradoria Geral do Município no processo SAJ nº 2022.02.001033.

Na mensagem governamental, a Prefeita em exercício afirmou que a proposta visa instituir a concessão de subsídio tarifário temporário ao Transporte Público Coletivo Urbano, com o objetivo de manter o valor atual de R\$ 3,50 por passageiro até que se finalize a licitação do transporte público da nossa Capital.

4



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL  
Procuradoria Legislativa



Saiientou que o Município segue em estado de emergência no transporte público e que, para resolver pontualmente este problema, realizou-se a contratação emergencial e provisória da empresa Ricco Transportes, que opera desde dezembro de 2021.

Registrou que a contratada estava ciente dos prejuízos que teria por conta do baixo índice de passageiros usando o Sistema Integrado de Transporte Urbano (SITURB), mas houve sucessivos reajustes do litro do diesel, elevando o preço de R\$ 5,44 para R\$ 7,33, e está próximo o término da vigência da Lei Complementar que concedeu subsídio às gratuidades do transporte coletivo.

Solicitou a autorização para a concessão de subsídio ao transporte no valor de R\$ 1,45 por passageiro transportado, valor que inclui as gratuidades do SITURB e o justo pagamento da diferença do valor do diesel desde a época do início da operação até os dias de hoje.

O art. 1º do projeto institui a concessão de subsídio tarifário ao transporte público coletivo urbano no valor de R\$ 1,45, objetivando a manutenção da tarifa em R\$ 3,50 no SITURB, bem como adequação da remuneração tarifária aos custos reais do serviço. O parágrafo único estabelece que o subsídio vigorará até 30 de novembro de 2022, podendo ser prorrogado automaticamente até que sejam contratadas novas concessionárias por meio de processo licitatório para prestação dos serviços de transporte público.

Segundo o art. 2º, a aferição do valor mensal do subsídio será feita pelo Município através da RBTRANS, por meio da Diretoria de Transportes que ficará com a incumbência de aferir o total de passageiros que circularam e o valor será repassado diretamente à gerenciadora, para distribuição entre as empresas que tiverem direito ao subsídio.

O art. 3º estabelece que, para efetivação do subsídio temporário, será realizada a abertura de crédito adicional através do remanejamento do saldo remanescente da verba pública prevista na Lei Complementar nº 131/2021 (LOA de 2022) a título de subsídio do estudante usuário e do usuário.

O art. 4º prevê que o Poder Concedente fará, a cada 30 dias, uma avaliação periódica quanto ao impacto do subsídio, por meio de revisão do valor estabelecido no art. 1º devidamente demonstrada por meio de relatório, para atendimento do disposto no § 2º do art. 8º da Lei Federal nº 12.587/2012.

O art. 5º dispõe que a diferença correspondente aos custos reais de serviço que compõem a tarifa de remuneração, custeada unilateralmente pela concessionária no período de fevereiro a junho de 2022, no importe de R\$ 692.875,41, conforme apurado no Relatório Técnico GBSUP nº 08/2022 da RBTRANS, será indenizada em parcela única no prazo de 30 dias a contar da publicação da Lei Complementar.

É o necessário a relatar.



## 2 – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre salientar que o projeto de lei se enquadra nas autorizações para legislar franqueadas aos Municípios, de acordo com o que dispõem o art. 30, I, III e V, da Constituição Federal e o art. 22, I, III e V, da Constituição Estadual, por se tratar de matéria de interesse local, relativa às rendas do Município e à regulamentação do serviço de transporte coletivo.

Inexiste vício de iniciativa, pois, em se tratando de regulamentação de serviço público, com reflexos financeiros nos contratos de concessão firmados, a iniciativa é privativa do Chefe do Executivo, consoante art. 58, I, da Lei Orgânica e entendimento do Supremo Tribunal de Federal:

[...] Com efeito, esse entendimento está em sintonia com a jurisprudência da Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos ou mesmo serviços públicos, matéria afeta ao Chefe do Poder Executivo. [...]

E, especificamente sobre legislação concessiva de gratuidade em transporte público municipal, de minha relatoria, o RE nº 472.025/SP (DJe de 24/6/10), proferido no julgamento de apelo proveniente da mesma unidade da Federação e interposto pelo mesmo recorrente.

Ressalte-se que o acórdão recorrido se ajusta a essa orientação na medida em que a Lei Municipal nº 3.288/04, de Jaboticabal, obriga a empresa permissionária do transporte coletivo urbano municipal a conceder gratuidade a pessoas maiores de sessenta anos, o que demonstra nítida interferência indevida em outra esfera de poder, caracterizando, destarte, sua inconstitucionalidade, que foi bem reconhecida pelo Tribunal de origem. Ante o exposto, nos termos do artigo 557, *caput*, do Código de Processo Civil, nego seguimento ao recurso extraordinário. [...] (STF, Recurso Extraordinário 492125, Decisão monocrática, Relator Ministro Dias Toffoli, julgado em 22/03/2011).

Quanto à espécie normativa utilizada, trata-se de matéria reservada à lei complementar (art. 43, § 1º, VI, da Lei Orgânica), porquanto o projeto versa sobre concessão de serviço público, não havendo equívoco neste ponto.

A proposta institui subsídio tarifário temporário ao Transporte Coletivo Urbano no valor de R\$ 1,45 por passageiro transportado, com o objetivo de manter o valor da tarifa em R\$ 3,50 no SITURB e adequar a remuneração tarifária aos custos reais do serviço, nos termos do art. 6º, § 1º, da Lei federal nº 8.987/1995 e dos arts. 8º, VI e 9º, §§ 5º e 10, I, da Lei federal nº 12.587/2012.

O projeto não revoga a Lei municipal nº 1.964/2013, alterada pela Lei municipal nº 2.224/2017, que versa sobre o subsídio para a tarifa dos estudantes e dos demais usuários, levando a crer que o subsídio em exame será somado ao já previsto na legislação municipal.

Conquanto seja possível a concessão de subsídio ao transporte coletivo, é imprescindível a comprovação da situação apontada como justificadora da medida, a saber, o desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão por fatos que não poderiam ser previstos ao tempo da contratação.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL  
Procuradoria Legislativa



Neste ponto, impende transcrever o item 6.3 do contrato, mencionado pela Procuradoria Geral do Município (fl. 32):

6.3. A CONTRATA[DA] é responsável inclusive, mas sem limitação, pelos riscos assumidos, sendo que a ocorrência dos fatos previstos, não poderá ensejar a recomposição do Equilíbrio Econômico-Financeiro do CONTRATO.

É notório o sucessivo reajuste do diesel nos últimos meses, fato imprevisível que inequivocamente afetou o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

Todavia, nem o Relatório Técnico GBSUP nº 08/2022 nem a análise de impacto orçamentário-financeiro fornecem parâmetros para que se possa aferir a repercussão dos reajustes do diesel no custo total do serviço. Acrescente-se que não foram juntadas a planilha de cálculo construída e as notas fiscais mencionadas no Relatório Técnico (fl. 09).

Tampouco foi juntado o Relatório Técnico DITP nº 01/2022, documento mencionado no parecer da Procuradoria Geral do Município e na análise de impacto orçamentário-financeiro.

Sem esses dados, **a Câmara fica impedida de verificar se o subsídio ora proposto será suficiente para assegurar a manutenção da tarifa do transporte coletivo** e a imprescindível correspondência entre a tarifa cobrada e o custo total do serviço.

Com relação ao art. 1º, parágrafo único, sugerimos a supressão da expressão "podendo ser prorrogado automaticamente até que sejam contratadas novas concessionárias, por meio de processo licitatório para prestação dos serviços de transporte público". A prorrogação de subsídios ao transporte coletivo também necessita de prévia autorização da Câmara Municipal, porquanto acarreta aumento de despesa e necessita observar o princípio da legalidade e os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 17, § 7º, da LRF).

No mesmo sentido, embora com outros fundamentos, a Procuradoria Geral do Município se manifestou (fl. 37):

Porém, o texto original, folha 47, vigência até novembro, é o melhor se adequa [sic] com o Relatório da RBTRANS, através da Diretoria de Transportes, confeccionou o Relatório Técnico DITP Nº 01/2022 - Necessidade de Subsídio Tarifário (fls. 15/20), que recomendou e fundamentou a criação de um novo subsídio no valor de R\$ 1,45 (um real e quarenta e cinco) por passageiro transportado, pois apresentou-se um cálculo de previsão orçamentária para sua implementação de *quantum* de R\$ 7.940.156,50 (sete milhões, novecentos e quarenta mil, cento e cinquenta e seis reais e cinquenta centavos), para sua implementação e manutenção de durante cinco meses.

O art. 3º trata do custeamento do subsídio e destoa da análise de impacto orçamentário-financeiro (fl. 12) e do Projeto de Lei Complementar nº 41/2022, que



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL  
Procuradoria Legislativa



prevê a abertura de crédito adicional suplementar por superávit financeiro, e não o remanejamento de recursos.

Assim, recomenda-se a proposição de emenda para que o art. 3º tenha a seguinte redação:

Art. 3º O subsídio previsto nesta Lei Complementar será custeado por meio da abertura de crédito adicional por superávit financeiro conforme previsto em lei complementar específica.

O art. 4º prevê possibilidade de revisão do valor do subsídio a partir de avaliações realizadas a cada 30 dias. Todavia, é importante deixar claro que essa revisão não poderá ensejar a elevação do subsídio, sob pena de violação da competência do Poder Legislativo para autorizar esse dispêndio.

Por essa razão, sugere-se o acréscimo de um parágrafo único, com o seguinte teor:

Art. 4º .....  
Parágrafo único. A elevação do subsídio não poderá ocorrer sem a autorização em lei específica.

No tocante à indenização prevista no art. 5º do projeto, o Relatório Técnico GBSUP nº 08/2022, apresentou dados demonstrativos da quantidade de diesel gasto no período de 13 de fevereiro a 23 de junho de 2022, mas não foram juntadas a planilha de cálculo construída e as notas fiscais mencionadas no Relatório Técnico.

Assim, **esta Casa Legislativa fica impossibilitada de aferir se o valor da indenização corresponde aos prejuízos obtidos pela concessionária.** Nesta parte, recomendamos aos parlamentares cautela para evitar eventual enriquecimento ilícito da empresa, com dano ao erário.

Quanto à adequação econômico-financeira, verifica-se que a norma acarreta despesa é necessário cumprir os requisitos do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

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.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL  
Procuradoria Legislativa



realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

No caso, foi apresentado o cálculo da estimativa do impacto orçamentário-financeiro do subsídio no exercício de 2022 (R\$ 7.940.156,50), não havendo impacto nos próximos exercícios (fl. 12). A conta, todavia, não considerou o valor da indenização prevista no art. 5º do projeto (R\$ 692.875,41).

Logo, o impacto do projeto no exercício de 2022 é de **R\$ 8.633.031,91**.

Por outro lado, não foi apresentada declaração do ordenador de 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 (art. 16, II, da LRF).

O cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal é condição imprescindível para a aprovação da proposição.

Em suma, existem óbices jurídicos para aprovação do PLC nº 42/2022. Para viabilizar a aprovação da proposição e a concessão do subsídio ao transporte coletivo urbano, é necessário atender as seguintes condições:

1. Cumprimento do art. 16 da LRF;
2. Demonstração, por meio de dados técnicos e cálculos, da repercussão dos reajustes do diesel no custo total do serviço, de modo a evidenciar:
  - a) Se o subsídio ora proposto será suficiente para assegurar a manutenção da tarifa do transporte coletivo e a imprescindível correspondência entre a tarifa cobrada e o custo total do serviço;
  - b) Se o valor da indenização corresponde aos prejuízos obtidos pela concessionária;
3. A proposição das emendas sugeridas.

### 3 – CONCLUSÃO

cf



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL  
Procuradoria Legislativa



Ante o exposto, esta Procuradoria entende que existe óbice jurídico à aprovação do Projeto de Lei nº 42/2022.

Para viabilizar a aprovação da propositura e a concessão do subsídio ao transporte coletivo urbano, recomenda-se que sejam atendidas as seguintes condições:

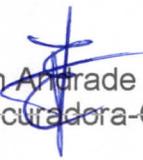
1. Cumprimento do art. 16 da LRF;
2. Demonstração, por meio de dados técnicos e cálculos, da repercussão dos reajustes do diesel no custo total do serviço, de modo a evidenciar:
  - a) Se o subsídio ora proposto será suficiente para assegurar a manutenção da tarifa do transporte coletivo e a imprescindível correspondência entre a tarifa cobrada e o custo total do serviço;
  - b) Se o valor da indenização corresponde aos prejuízos obtidos pela concessionária;
3. A proposição das emendas sugeridas.

Recomenda-se que o projeto tramite na Comissão de Constituição, Justiça e Redação, na Comissão de Urbanismo, Infraestrutura, Trânsito e Transporte e na Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação.

É o parecer.

Remetam-se os autos ao Setor de Apoio às Comissões Técnicas.

Rio Branco-Acre, 29 de junho de 2022.

  
Evelyn Andrade Ferreira  
Procuradora-Geral

  
Renan Braga e Braga  
Procurador