



CÂMARA

MUNICIPAL DA LAPA - PR
DEPARTAMENTO JURÍDICO

PARECER

Projeto de Lei nº 85/2023.

Súmula: Dispõe sobre a concessão de subsídio tarifário nos serviços de transporte coletivo urbano de passageiros, cria o fundo municipal de transporte coletivo público e dá outras providências.

Anexa ao projeto.

09/11/2023

1 - PREÂMBULO

Vem para análise do Departamento Jurídico da Câmara Municipal da Lapa o Projeto de Lei nº 85/2023, de autoria do Poder Executivo Municipal, cujo objeto é a autorização legislativa para concessão de subsídio tarifário nos serviços de transporte coletivo urbano de passageiros e criação do fundo municipal de transporte coletivo público e dá outras providências.

Registra-se que o autor do projeto solicitou substituição de folhas na matéria.

2 - CARÁTER OPINATIVO DESTE PARECER

Inicialmente, cumpre esclarecer que todo o exposto trata-se de um parecer opinativo técnico-jurídico, o qual, segundo o renomado doutrinador HELY LOPES MEIRELLES, em sua incontestável obra Direito Administrativo Brasileiro, Editora Malheiros, ensina:

“Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, **não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões**, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo, não é o parecer, mas sim o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial, ou punitiva.” (Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, 26ª ed., Malheiros, p. 185).

Neste sentido, a Doutrina nos ensina que “Apesar de o parecer facultativo integrar o ato, com o acatamento do mesmo como um de seus fundamentos, o parecer não perde sua autonomia de ato meramente opinativo. Este é o caso para o qual o Gestor não tinha obrigação de ouvir seu corpo técnico, mas decidiu fazê-lo para subsidiar sua decisão. O parecer será obrigatório quando a oitiva do parecerista é parte necessária da instrução do processo. É determinada pela lei como condição de eficácia processual e sua transgressão corresponderá à violação ao princípio do devido processo legal. Mais ainda sim, segundo Di Pietro, a autoridade competente não ficará adstrita ao parecer, que mantém intacta sua natureza opinativa. Contudo, prossegue a autora, para decidir de forma diversa, deverá fundamentar sua decisão.” (https://portal.jmlgrupo.com.br/pagina.php?area=coluna-juridica&acao=download&dp_id=127)



3 - DO PROJETO/LEGISLAÇÃO

De acordo com o projeto, a concessão de subsídio tarifário nos serviços públicos de transporte coletivo urbano de passageiros visa assegurar a modicidade das tarifas, a generalidade do transporte público coletivo e a preservação do equilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão, sendo que o subsídio tarifário será por meio de aporte financeiro do Município da Lapa, destinado a reduzir o valor das tarifas e a incentivar a utilização do transporte público coletivo.

De acordo com §2º do artigo 1º da proposta, a concessão do subsídio tarifário está em consonância com os princípios, diretrizes e objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída pela Lei Federal nº 12.587/2012 fazendo prevalecer o interesse público, assegurando a modicidade das tarifas, priorizando o transporte público coletivo e promovendo a melhoria da mobilidade das pessoas nos deslocamentos dentro do território municipal.

Estabelece a proposta que o subsídio autorizado no art. 1º **se dará mediante compensação financeira dos impactos decorrentes do custo real da tarifa**, sendo que para fins de apuração do valor do subsídio, as concessionárias dos serviços públicos de transporte coletivo urbano de passageiros deverão apresentar mensalmente relatório indicando o número de usuários pagantes no mês, bem como outras informações estabelecidas em regulamento.

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 instituídas pelo poder público delegante, inclusive taxas e tarifas, criadas como outras fontes de custeio, conforme disciplina o artigo 3º da proposta.

Pretende-se também a criação do Fundo Municipal de Transporte Coletivo Público de Passageiros, vinculado diretamente ao Departamento de Transporte da Secretaria Municipal de Obras, Urbanismo, Planejamento e Transporte, com o objetivo de garantir recursos financeiros destinados exclusivamente à ampliação e sustentabilidade econômica das redes de transporte coletivo público de passageiros, bem como preservar sua continuidade, universalidade e a modicidade tarifária do serviço, cuja regulamentação e diretrizes estão expostas no artigo 6º e seguintes da proposta.

Por fim, consta em seu artigo 18 que o Poder Executivo Municipal regulamentará em até 90(noventa) dias as normas complementares necessárias à execução do objeto desta Lei.

Pela justificativa apresentada e anexada ao referido Projeto, seu autor demonstra que:

“Desta forma, o novo sistema de transporte público coletivo da Lapa trará, de maneira geral, soluções aos problemas enfrentados pelos usuários do atual sistema que é praticado há aproximadamente 20 anos no município. Tem-se



CÂMARA

MUNICIPAL DA LAPA - PR

DEPARTAMENTO JURÍDICO

como objetivo principal deste projeto, a possibilidade de o Poder Executivo subsidiar o transporte coletivo urbano municipal, para que seja entregue ao usuário modernidade nas atividades que serão praticadas sem que haja um aumento na tarifa se comparado ao sistema atual.”

Por fim, pela substituição de folhas requerida, o Poder Executivo complementa a proposta original para constar que o subsídio será de 49%(quarenta e nove por cento) no montante total das passagens vendidas.

Primeiramente, em que pese os respeitosos argumentos do Executivo Municipal e, ainda, a notoriedade da importância social e econômica da proposta, verifica-se a ausência da estimativa de impacto orçamentário financeiro, cuja apresentação é uma obrigação legal estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável ao caso, muito embora a tarifa não possua natureza tributária, e que, mesmo que tenha constado na justificativa do pedido de substituição de folhas que “...*não sendo possível um total fixo no valor do subsídio, pois dependerá do número de passagens comercializadas no período...*”, a apresentação do impacto orçamentário financeiro permanece, mesmo porque a lei exige uma “estimativa”, conforme segue:

Art. 14. **A concessão ou ampliação de incentivo** ou benefício de natureza tributária **da qual decorra renúncia de receita** deverá estar acompanhada de **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, **atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:** [\(Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001\)](#) [\(Vide Lei nº 10.276, de 2001\)](#) [\(Vide ADI 6357\)](#)

I - **demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária**, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - **estar acompanhada de medidas de compensação**, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º **A renúncia compreende** anistia, remissão, **subsídio**, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II,



CÂMARA

MUNICIPAL DA LAPA - PR

DEPARTAMENTO JURÍDICO

o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é uma legislação criada com o objetivo de estabelecer regras e limites para o controle dos gastos públicos, visando promover a responsabilidade fiscal dos Administradores, buscando garantir a transparência das contas públicas, exigindo que os governantes informem de maneira clara e acessível todas as receitas e despesas, permitindo-se, assim que a população tenha acesso às informações e possa fiscalizar a utilização dos recursos públicos, cabendo esta também aos representantes do Povo junto ao Poder Legislativo.

Além disso, estabelece limites para o endividamento público, evitando que os governantes gastem mais do que arrecadam e contraiam dívidas excessivas. Isso é fundamental para manter a estabilidade econômica do município e é por esta razão que a Lei exige a apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas, ou, estar acompanhada de medidas de compensação.

Neste sentido é a jurisprudência.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CRISSIUMAL. LEI MUNICIPAL Nº 4.052/2020. CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS. PANDEMIA CAUSADA PELO NOVO CORONAVÍRUS. RENÚNCIA DE RECEITA. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. PRECEDENTES DESTA CORTE.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084654243, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 14-06-2021).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA MUNICIPAL CONCESSIVA DE DESCONTO NO IPTU. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. RENÚNCIA DE RECEITA FISCAL. AUSÊNCIA DA ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DO EQUILÍBRIO DA EQUAÇÃO DE RECEITAS E DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS. PRECEDENTES.

(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084729854, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 11-06-2021).

Mesmo que o subsídio em questão não possua natureza fiscal/tributária, sobre as medidas de compensação da LFR, é importante a lição do jurista Sidnei Di Bacco nos seguintes termos:

A Lei de Responsabilidade Fiscal não veda a concessão de benefícios fiscais. O que se quer evitar é que a concessão de tais benesses venha a comprometer a efetivação das receitas previstas no orçamento e em consequência gerar déficits (despesa maior que a receita). Como se sabe, na lei orçamentária anual fixa-se a despesa no mesmo montante da receita prevista e, se durante a execução do orçamento por qualquer motivo a receita não se confirma, haverá um “furo” que precisa ser compensado, ou com o aporte de novas receitas antes não previstas ou com a diminuição da despesa. **Todavia, se o benefício fiscal foi considerado na estimativa de receita da lei orçamentária, não haverá risco de déficit, pois a despesa terá sido fixada já levando em conta a perda de receita.**

Essa alternância importa a seguinte consequência óbvia: **não é exigida a adoção de medidas de compensação se a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetará as metas de resultados fiscais previstas na LDO. Caso contrário, é obrigatória a adoção de medidas de compensação**, as quais deverão ser implantadas antes da edição do ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício fiscal. Note-se, por outro lado, que para afastar a exigência de medidas de compensação não basta que a perda de receita tenha sido considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, mas impõe-se cumulativamente que a perda de receita não afete as metas de resultados fiscais previstas na LDO. (Fonte: <https://www.tdbvia.com.br/arquivos/web/LRF%20interpretacao%20do%20artigo%2014.pdf>. Acesso em 17/01/2023)

Com relação aos subsídios tarifários, a doutrina nos ensina que:

O subsídio tarifário para o transporte público foi explicitado no arcabouço jurídico com a edição da lei de mobilidade urbana (Lei 12.587), sendo definido **como a diferença entre a tarifa cobrada do usuário (tarifa pública) e a tarifa de remuneração**, sendo esta última a tarifa necessária para cobrir todas as despesas da concessão incluindo a depreciação e a remuneração de capital.

(...)

Todo e qualquer subsídio orçamentário deve atender aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo indicar que a implementação da subvenção não irá acarretar prejuízos às metas orçamentárias entre



CÂMARA

MUNICIPAL DA LAPA - PR

DEPARTAMENTO JURÍDICO

outros requisitos; (Grifou-se) (Fonte: Subsídio tarifário no transporte coletivo, aspectos técnicos, jurídicos e econômicos. Fernando Leme Fleury¹; José Ricardo Biazzo Simon² ; Rodrigo Eduardo Dias Verroni³ ; Stanislav Ferianic. Disponível em: https://files-server.antp.org.br/_5dotSystem/download/dcmDocument/2015/06/15/67D014D6-6B19-4B8C-AFA8-7F7B95D40258.pdf)

Desta forma, deveria haver informação na proposta relativa aos valores da tarifa a ser cobrada do usuário e a tarifa de remuneração, bem como os demais requisitos da LRF para viabilizar a continuidade da matéria nesta Casa, de acordo com as normas de regência.

A criação do Fundo Municipal de Transporte Coletivo Público de Passageiros não encontra óbice legal nos termos pretendidos.

Nossa Lei Orgânica sobre ambos os temas diz que:

Art. 6º - Compete ao Município:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

(...)

IV - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo;

(...)

Art. 51 - Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

(...)

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

(...)

(...)

Art. 86 - Incumbe ao poder público municipal, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos de interesse local incluído o de transporte coletivo, **que tem caráter essencial.**

Parágrafo Único - A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato, de sua renovação e prorrogação, bem como sobre as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - a política tarifária;

(...)

Art. 115 - São vedados:

(...)



CÂMARA

MUNICIPAL DA LAPA - PR

DEPARTAMENTO JURÍDICO

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa;

No que diz respeito ao regime econômico e financeiro da concessão e o da permissão do serviço de transporte público coletivo, a Lei 12.587/2012 diz que:

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 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 **deficit** 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 **deficit** 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.

5 – CONCLUSÃO

Isto posto, considerando que o Projeto em questão não dá atende às determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que tais exigências aplicam-se à concessão de subsídio (Art. 14§1º LRF), opina-se pela sua inadequação, devendo haver o saneamento necessário.

Vale ressaltar, que a emissão deste parecer não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.



CÂMARA

MUNICIPAL DA LAPA - PR

DEPARTAMENTO JURÍDICO

É o parecer, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa Legislativa.

Lapa, 08 de novembro de 2023.

Jonathan Dittrich Junior

OAB/PR 37.437



Documento assinado digitalmente
JONATHAN DITTRICH JUNIOR
Data: 09/11/2023 14:43:57-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Câmara Municipal da Lapa - PR



PROTOCOLO GERAL 2723/2023
Data: 09/11/2023 - Horário: 14:55
Administrativo