Parecer nº 031/2017

Projeto de Lei nº 77/2017, "Institui identificação para desempregados, concedendo a gratuidade nas tarifas de transportes coletivos por até 90 dias". Aplicação para contratos de permissão em andamento. Inconstitucionalidade.

Trata-se de solicitação de parecer, formulado pelo Vereador Leandro Ferreira, datado de 09/06/2017, acerca do Projeto de Lei nº 77/2017, que "Institui identificação para desempregados, concedendo a gratuidade nas tarifas de transportes coletivos por até 90 dias". Recebido o requerimento de parecer em 12/06/2017. Devidamente autuado e rubricado até fls. 09.

Em linhas gerais o PL apresentado concede a gratuidade nas tarifas de transportes coletivos para trabalhadores desempregados.

Ressalte-se que já consta nos autos, fls. 05/06, parecer pela rejeição do PL, de lavra da Vereadora Márcia da Rosa, Relatora (Comissão de Constituição, Cidadania, Justiça e Assuntos Internacionais), datado de 25/05/2017.

Ressalta-se que o presente parecer, de caráter **consultivo**[1], limita-se aos questionamentos lançados.

Em fls. 08/09 são encaminhados os seguintes questionamentos:

1) ***"O parecer questiona sobre a imprecisão à regulamentação de atos de fiscalização das determinações contidas no art. 4º, gostaria de análise sobre o art. 3º de nosso projeto em relação a esta regulamentação. É suficiente?"***

A priori, há que se averiguar se dentro das atribuições do Sindicato de Transportes está o fornecimento de identificação, fiscalização e correta utilização do benefício (art. 3ª, §1º) para situações para a referida no PL. Neste posto se sugestiona que seja diligenciado, através de Indicação[2], tal informação. Em que pese a Indicação "sugerir" medidas de interesse público nada impede que seja utilizada com a finalidade de diligência, pois é, por exclusão, o único meio restante junto ao Regimento Interno desta Casa para esse fim.

2) ***"Em sua análise pode informar se o Projeto 77/2017 é inconstitucional?"***

---

[1] *STF. MS 24073.*

[2] *Regimento Interno. Art. 116. Indicação é a proposição em que o vereador sugere medidas de interesse público, dirigidas a empresas públicas ou privadas, e a órgãos que não os da estrutura administrativa do Município. Parágrafo único. As indicações serão deliberadas pelo Plenário após lidas no expediente da Casa.*

Sim, pois fere o equilíbrio contratual, inclusive quanto à proposta inicial do processo licitatório, já que com a concessão de gratuidade a determinada classe de usuários a empresa permissionário deixará de cobrar dessa, tendo, portanto, que compensar o valor "perdido" com outro usuário, o que, sem dúvida, impactaria no valor das tarifas e que não foi levado em conta por ocasião da contratação inicial, de modo que haveria uma justificativa para a não manutenção da proposta inicial, com as devidas adequações ocorridas no decorrer do tempo. Ademais, há entendimento junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande que o tema proposto é de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

3) ***"Se tal Projeto é inconstitucional, por quê?"***

Porque contraria dispositivos previstos da Constituição Federal:

> *Art. 37 [...]*
>
> ***XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as 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 obrigações de pagamento, 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.*
>
> ***Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.***
>
> ***III - política tarifária****; [grifo nosso]*

Ressalte-se ainda o posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, que entende ser de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal legislar sobre o tema, vejamos:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. TRANSPORTE COLETIVO URBANO. PASSE LIVRE. INICIATIVA LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL.* ***Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei municipal que instituiu o "passe livre" no transporte coletivo urbano no município de Alvorada. Competência de iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo Municipal. Princípio da simetria e separação dos Poderes. Violação do art. 61, § 1º, II "b", da Constituição Federal. Vício formal de iniciativa. Inconstitucionalidade reconhecida.*** *AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70034881466,*

Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em 16/08/2010) [grifo nosso]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL DE ALVORADA QUE ESTABELECE O FUNCIONAMENTO DA PASSAGEM OPERÁRIA - LEGITIMIDADE ATIVA DA PROPONENTE, VERIFICADA A PERTINÊNCIA TEMÁTICA - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL DA NORMA IMPUGNADA. *AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70033556739, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Carlos Branco Cardoso, Julgado em 17/05/2010) [grifo nosso]*

4) *"Tem legalidade o Projeto 77/2017? Por quê?"*

A problemática do PL, também, é sua aplicação para contratos em curso[3], estabelecendo gratuidade de tarifas que não eram previstas quando da ocasião da apresentação das propostas iniciais das empresas, o que, em tese, poderia torná-lo ilegal por infringir a Lei nº 8.987/95, que "Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal", vejamos:

---

[3] *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. LEI MUNICIPAL Nº 11.806, DE 25 DE MARÇO DE 2015.* ***INCLUSÃO DE EXIGÊNCIAS NOS ÔNIBUS UTILIZADOS PELAS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO QUE AFETA OS CONTRATOS VIGENTES, BEM COMO O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO EM CURSO. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. MEDIDA QUE, ADEMAIS, GERA DESPESAS NÃO PREVISTAS, AFETA O EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS E INFLUENCIA O VALOR FINAL DA TARIFA A SER SUPORTADA PELOS USUÁRIOS. VÍCIO FORMAL E MATERIAL.*** *1. É inconstitucional a Lei nº 11.806/2015 do Município de Porto Alegre, que impôs a obrigatoriedade de as concessionárias do serviço público de transporte coletivo por ônibus da capital a manterem em funcionamento os condicionadores de ar dos veículos que já os possuam, em todas as linhas e em todos os horários, além de obrigá-las a instalar tal equipamento em todos os veículos que ingressarem na frota (novos ou usados). 2. Primeiro, porque compete, de forma exclusiva e privativa, ao Chefe do Poder Executivo local dispor sobre o serviço de transporte público local. A norma impugnada afronta, assim, os artigos 8º, 10, 60, II, "d", 82, II, III e VII, todos da Constituição Estadual, bem como os arts. 94, IV e 144 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre.* ***3. Segundo, porque tais exigências (embora louváveis na medida em que visam proporcionar maior conforto térmico à população), afetam o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos vigentes, influenciam o valor final da tarifa a ser suportada pelos usuários, e afetam o processo licitatório em andamento, importando, conseqüentemente, a necessidade de refazimento do processo (o que, por evidente, gera despesas não previstas, onerando os cofres municipais).*** *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70064277296, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eugênio Facchini Neto, Julgado em 21/09/2015) [grifo nosso]*

> ***Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.***
>
> *§ 3º Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos* ***ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso****.*
>
> ***§ 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração****. [grifo nosso]*

Aplica-se, ainda, ao tema, a Lei nº 8.666/93, que "Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências":

> *Art. 124. Aplicam-se às licitações e aos contratos para permissão ou concessão de serviços públicos os dispositivos desta Lei que não conflitem com a legislação específica sobre o assunto.*

Dispõe a citada legislação:

> ***Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:***
>
> *§ 5o Quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos,* ***bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso****. [grifo nsoso]*

O que se extrai é que o custo dessa gratuidade prevista junto ao PL 77/2016, caso se transforme em lei, terá que ser repassado a alguém, e, num primeiro momento, através de aumento no valor das passagens de outros usuários, pois, invariavelmente, terá que ocorrer a revisão dos valores, ainda que os benefícios sejam ínfimos.

5) *"Sua opinião referente à tramitação do Projeto?"*

Em que pese a louvável iniciativa há que se considerar a dificuldade de sua aplicação para concessões/permissões em andamento, pois poderia implicar num aumento de tarifa a fim de compensar as empresas em face da gratuidade concedida, o que seria um direito das empresas que é

assegurado por lei, com base na legislação suprarreferida. Ainda, encontra-se óbice em relação à configurar vício de iniciativa, conforme já referido.

É o parecer, s.m.j.

Sant'Ana do Livramento, 14 de junho de 2017.

Christiano Fagundes da Silva

Procurador Jurídico