Fls. 02

PARECER Nº 145/2021

Projeto de Lei nº 093-E-2021

De autoria do Executivo Municipal, o anexo Projeto de Lei ***Altera dispositivos da Lei Municipal nº 6.044, de 20 de abril de 2021, e dá outras providências.***

A proposta de lei se encontra devidamente acompanhada de justificativa, fls. 02 verso, e está acompanhada de documentos de fls. 03 a 08.

É o relatório.

PARECER

A proposta em estudo se nos afigura revestida da condição de legalidade no que concerne à competência (art. 13, III, V, XII, "a"), e quanto à iniciativa, que é privativa (art. 60, IV), sendo os dispositivos relacionados pertencentes à Lei Orgânica do Município de Conselheiro Lafaiete.

A Câmara tem competência para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementando a legislação federal e estadual no que couber.

1

Em relação à iniciativa, a matéria é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, em face de a ele ser atribuída a competência para tratar de matéria orçamentaria, e a que autorize a abertura de créditos ou conceder auxílios, prêmios e subvenções.

Pretende o Executivo Municipal através do Projeto de Lei ora em análise alterar a Lei Municipal nº 6.044, de 20 de abril de 2021, que instituiu a concessão de subsídio financeiro ao serviço público de transporte coletivo em razão da pandemia de covid-19, para fins de prorrogar a concessão do mencionado subsídio até a data de 31 de dezembro de 2022, como garantia de manutenção do serviço público essencial para a população.

Preliminarmente, convém consignar que o art. 175 da Constituição da República Federativa do Brasil dispõe que incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão,

sempre mediante licitação, a prestação de serviços públicos. Sabe-se também que cabe ao Município prestar os serviços públicos de interesse local (art. 30, V, da CF).

Desta forma, optando o ente estatal pela prestação descentralizada do serviço público de transporte coletivo urbano, cabe a este observar as normas pertinentes ao contrato de concessão, dentre estas, a necessidade de preservação do equilíbrio econômico do contrato (art. 9º, § 2º da Lei nº 8.666/1993).

Nesse passo, os contratos de concessão estão sujeitos ao regime jurídico dos contratos administrativos. Assim, é direito do concessionário a manutenção, ao longo de toda a execução do contrato, de seu equilíbrio econômico-financeiro.

Com relação ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, afirma Hely Lopes Meirelles[1]:

> *"Equilíbrio financeiro: o equilíbrio financeiro, ou equilíbrio econômico, ou equação econômica, ou, ainda, equação financeira, do contrato administrativo é a relação estabelecida inicialmente pelas partes entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração do objeto do ajuste. Essa relação encargo remuneração deve ser mantida durante toda a execução do contrato, a fim de que o contratado não venha a sofrer indevida redução nos lucros normais do empreendimento. Assim, ao usar do seu direito de alterar unilateralmente as cláusulas regulamentares do contrato administrativo, a Administração não pode violar o direito do contratado de ver mantida a equação financeira originariamente estabelecida, cabendo-lhe operar os necessários reajustes econômicos para o restabelecimento do*

2

[1] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro.* Malheiros Editores. 2001, p. 197.

equilíbrio financeiro. Trata-se de doutrina universalmente consagrada, hoje extensiva a todos os contratos administrativos".

Os contratos com terceiros devem ter mantidas as condições de remuneração especificadas originalmente (CRFB, art. 37, XXI e Lei nº 8.666/93, art. 58, § 2º).

Comenta Marçal Justen Filho[2]:

"Uma vez verificado o rompimento do equilíbrio econômico-financeiro, o particular deve provocar a Administração para adoção das providências adequadas. Inexiste discricionariedade (...). Deverá examinar-se a situação originária (à época da apresentação das propostas e a posterior. Verificar-se-á se a relação original entre encargos e remuneração foi afetada. Emcaso positivo, deverá alterar-se a remuneração do contratado proporcionalmente à modificação dos encargos.

(...)

Existe direito do contratado de exigir o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, se e quando vier a ser rompido. Se os encargos forem ampliados quantitativamente ou tornados mais onerosos qualitativamente, a situação inicial estará modificada. (...) Significa que a administração tem o dever de ampliar a remuneração devida ao particular proporcionalmente à majoração dos encargos verificada. Devendo-se restaurar a situação originária, de molde que o particular não arque com encargos mais onerosos e perceba a remuneração originalmente prevista. Ampliados os encargos, deve-se ampliar proporcionalmente a remuneração. A regra foi expressamente consagrada no art. 58, § 2º, a propósito de modificação unilateraldo contrato, mas se aplica a qualquer evento que afete a equação econômico-financeira".

Do Tribunal de Contas da União[3] colhe-se:

"Equilíbrio econômico-financeiro. Contrato. Teoria da Imprevisão. Alteração Contratual. A ocorrência de variáveis que tornam excessivamente onerosos os encargos do contratado, quando

3

[2] Comentários à Lei de Licitações eContratos Administrativos, São Paulo: Dialética, 2000, pp. 551 e 556
[3] TCU, TC-500.125/92-9, Min. Bento José Bugarin, 27/10/94, BDA n.º 12/96, Dez/96, p. 834

Fls. 12

claramente demonstradas, autorizam a alteração do contrato, visando ao restabelecimento inicial do equilíbrio econômico-financeiro, com fundamento na teoria da imprevisão, acolhida pelo Decreto-Lei 2.300/86 e pela atual Lei n.º 8.666/93".

"Contrato Administrativo. Equilíbrio econômico-financeiro. Avaliação. Recomposição de preços. Reajuste. Natureza jurídica. Consulta. Ainda que a Administração tenha aplicado o reajuste previsto no contrato, justifica-se a aplicação da recomposição sempre que se verificar a presença de seus pressupostos, uma vez que o reajuste e a recomposição possuem fundamentos distintos. O reajuste, previsto nos arts. 40, inciso XI, e 55, inciso III, da Lei 8.666/1993, visa remediar os efeitos da inflação. A recomposição, prevista no art. 65, inciso II, alínea d, da Lei 8.666/1993, tem como fim manter equilibrada a relação jurídica entre o particular e a Administração Pública quando houver desequilíbrio advindo de fato imprevisível ou previsível com consequências incalculáveis". (Acórdão 1431/2017- Plenário. Consulta, Relator Ministro Vital do Rêgo)

4

Acerca da concessão de subsídio tarifário, diz o art. 9º, § 5º, da Lei de Mobilidade Urbana:

"§ 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 intrassetoriais e intersetoriais provenientes de outras categorias de beneficiários dos serviços de transporte, dentre outras fontes, instituídos pelo poder público delegante".

A emergência de saúde causada pela pandemia de Covid-19 é fato superveniente e imprevisível que, por limitar a circulação de pessoas e reduzir ou até mesmo impedir inteiramente o funcionamento do transporte público, abala o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE MG
Fls 13

Acerca da concessão de subsídio financeiro às concessionárias de transporte público em decorrência da pandemia, transcrevemos o seguinte trecho do periódico "Migalhas"[4]:

> *"A Advocacia Geral da União exarou tese sobre o reequilíbrio de contratos de concessão por motivo de força maior/ covid-19. O parecer 261/2093/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU destacou que a pandemia do novo coronavírus configura forçamaior ou caso fortuito, caracterizando álea extraordinária para fins de aplicação da teoria da imprevisão a justificar o reequilíbrio de contratos de concessão de infraestrutura de transportes.*
>
> *A outorga de serviços públicos por particulares, seja por concessão ou permissão, deve-se levar em conta a supremacia do interesse público. Nesta linha, considera-se que o que diferencia a concessão da permissão, resumidamente, é a presença de direitos e obrigações bem delineados, além da segurança jurídica assegurada por uma vigência contratual, enquanto que a permissão mostra-se precária, podendo ser extinta a qualquer tempo.*
>
> *Entretanto, na grande maioria dos estados, o serviço público de transporte coletivo, operado por concessão ou permissão, caminha lado a lado. Em ambos, tem-se a imposição Direitos e Obrigações e, para ambos, há o dever de cumprimento de horários, oferta de linhas, renovação periódica da frota, dentre outros, submetendo-os à fiscalização e imposição de sanções por qualquer descumprimento das ordens emanadas do poder público, sem que seja dado, ao permissionário, tido como 'precário', o direito de executar, ou não os serviços.*

5

[4] https://www.migalhas.com.br/depeso/326544/os-impactos-da-pandemia-no-transporte-coletivo-de-passageiros-e-o-dever-de-reequilibrio-economico-financeiro-das-concessoes-e-permissoes

O desembargador Federal do TRF 4ª Região, Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, em publicação na Revista de Doutrina TRF4 - edição 20 de 29.10.07, ao tratar do reequilíbrio consignou que "o reconhecimento do direito ao equilíbrio financeiro" - o primeiro direito original do co-contratante com o Poder Público, segundo Péquignot (Théorie Générale du Contrat Administratif, Paris, 1945, p. 430) - surgiu como contrapartida ao poder-dever de alteração unilateral do contrato administrativo, mas vale também para os casos em que, impedido de invocar a exceção de contrato não cumprido, o particular contratado se vê obrigado a suportar o cumprimento irregular do ajuste ou a mora da Administração contratante.

Em outros países, a importância do caso toma outras proporções, a exemplo do Departamento Federal de Transporte e Administração de Trânsito dos Estados Unidos (FTA) que liberou um fundo de financiamento federal de US$ 25 bilhões para manter o transporte público coletivo em funcionamento durante a pandemia da covid-19.

No Brasil, serve de exemplo a prefeitura de Pouso Alegre/MG, que estabeleceu um subsídio mensal de R$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), por 03 (três) meses, a fim de minimizar os impactos financeiros da prestação do serviço de transporte coletivo. A realidade mostra-se bem diferente na grande maioria dos estados que, no afã de manter a oferta de serviço, imputa obrigações inexequíveis sem a devida contraprestação.

A capital paulistana resolveu assumir os riscos decorrentes da pandemia, tratando de solucionar parte do desequilíbrio econômico ocasionado pela álea extraordinária, quando, por sua vez, editou a lei 17.335, de 27.3.20, regulamentada pelo decreto 59.321, de 01.04.20 que dispõe, dentre outros, sobre autorização de medidas

Rua Assis Andrade, 540 - Centro - Conselheiro Lafaiete - CEP 36400-067 - (31) 3769-8100 / 3769-8103
E-mail: camara@conselheirolafaiete.mg.leg.br - Site: www.conselheirolafaiete.mg.leg.br

excepcionais no âmbito dos contratos administrativos. Para o setor de transporte coletivo, o executivo municipal, sensível à frustração da expectativa da demanda e seus impactos na receita dos operadores, autoriza opagamento de subvenções econômicas aos concessionários por até 4 meses, visando a evitar a demissão dos trabalhadores.

À Administração Pública, é preciso entender que a segurança jurídica da operação do serviço essencial, deve resguardar tanto concessionário como permissionário, uma vez que a recomposição da equação financeira, em ambos os casos, não visa apenas a seguridade das condições contratadas para o futuro (no caso das concessões) mas, sobretudo, no caso atual, tem por objetivo resguardar o interesse coletivo que demandapelos serviços hoje, não restando dúvidas que a onerosidade excessiva imposta aos permissionários, igualmente, deve ser (re)equilibrada".

Em suma, é possível a concessão de subsídio à empresa concessionária do transporte público municipal, desde que haja prévia autorização legislativa, e o projeto de lei esteja acompanhado dos requisitos exigidos pelo art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme documento de fls. 45.

7

Nesse caso concreto, ademais, o que se pretende é que parte do valor, que antes era pago pelo usuário por meio de tarifa, passe a ser pago pelo Poder Público. Isso significa que a concessionária continuará a receber o mesmo valor por passageiro e será igualmente afetada pela queda no número de passageiros. Apenas a fonte dos valores será alterada.

É preciso lembrar que a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato é um direito do particular concessionário e, qualquer alteração nos preços ou forma de pagamento dos contratos, devem garantir esse direito. Qualquer subsídio a ser criado ou alteração nos preços do contrato e

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE MG
Fls 16

formas de pagamento, destaque-se, deve ser no montante e com duração suficiente apenas para a manutenção deste equilíbrio, de modo que não ocorra prejuízo para o ente público e para a coletividade.

As justificativas cabíveis foram feitas e o Município estabeleceu critérios e bases de apuração dos déficits, pretendendo, ainda, criar uma comissão multidisciplinar para análise da concessão do subsídio, conforme consta do artigo 6º do Projeto de Lei que ora se analisa.

Por todo exposto, concluímos que o Poder Público pode conceder, por lei específica, subsídio à concessionária de serviço público. Todavia, deve ser demonstradamente necessário e adequado para garantir a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Observados esses ditames, em princípio, o projeto de lei sob exame reúne condições de, validamente, prosperar.

Ante o exposto, a proposta se afigura revestida das condições de legalidade e constitucionalidade, devendo receber emendas de técnica legislativa.

Relativamente ao quesito mérito, pronunciar-se-á o soberano Plenário.

CONCLUSÃO

Além da Comissão de Legislação e Justiça devem ser ouvidas também as Comissões de Serviços Públicos, Administração Municipal, Política Urbana e Rural e de Economia, Finanças, Tributação e Orçamentos.

QUORUM

Maioria simples dos Vereadores (art. 139, parágrafo único, do Regimento Interno).

Fls. 14

TURNOS DE VOTAÇÃO

O Projeto deverá ser submetido a dois turnos de discussão e votação (art. 223, do Regimento Interno).

S.m.j., é o Parecer, sob censura.

CONSELHEIRO LAFAIETE, 1º DE DEZEMBRO DE 2021.

GILCINÉA DA CONSOLAÇÃO TÉLES
- Procuradora do Legislativo -
- OAB/MG 81.681 -

/GCT/

Rua Assis Andrade, 540 - Centro - Conselheiro Lafaiete - CEP 36400-067 - (31) 3769-8100 / 3769-8103
E-mail: camara@conselheirolafaiete.mg.leg.br - Site: www.conselheirolafaiete.mg.leg.br

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG
Fls 18

SUGESTÃO DE EMENDAS AO PROJETO DE LEI Nº 093-E-2021

Emenda nº 001 ao Projeto de Lei nº 093-E-2021

A ementa do Projeto de Lei nº 093-E-2021 passa a viger com a seguinte redação:

"Altera dispositivos da Lei Municipal nº 6.044, de 20 de abril de 2021, que "Dispõe sobre regime extraordinário de subsídio financeiro ao serviço público de transporte coletivo em razão da pandemia de covid-19, e dá outras providências."

Emenda nº 002 ao Projeto de Lei nº 093-E-2021

O artigo 2º do Projeto de Lei nº 093-E-2021 passa a viger com a seguinte redação:

"Art. 2º – O §2º do art. 3º da Lei Municipal nº 6.044, de 20 de abril de 2021, passa a viger com a seguinte redação:
"Art. 3º - ...
(.....)
§2º - A 25% (vinte e cinco por cento) do custo operacional do serviço, se apurado déficit tarifário, até 31 de dezembro de 2022, limitado a R$233.000,00 (duzentos e trinta e três mil reais)."

10

CONSELHEIRO LAFAIETE, 1º DE DEZEMBRO DE 2021.

GILCINÉA DA CONSOLAÇÃO TELES
- Procuradora do Legislativo -
- OAB/MG 81.681 -

Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete

ESTADO DE MINAS GERAIS

EXPEDIENTE
02 / 12 / 21

Comunicado nº 217/2021

Comunicamos aos membros da Comissão de Legislação e Justiça, Vereadores Pedro Américo de Almeida, Damires Rinarlly Oliveira Pinto e Washington Fernando Bandeira, que o Projeto abaixo relacionado já se encontra à disposição da Comissão para parecer, e que o prazo regimental para o mesmo é de 6 (seis) dias, conforme dispõe a alínea "a" do § 8º do art. 106 do Regimento Interno.

Comunicamos também que o Projeto relacionado já foi previamente analisado pela Procuradoria do Legislativo.

Nº	Assunto	Autor
Projeto de Lei 093-E-2021	Altera dispositivos da Lei Municipal nº 6.044, de 20 de abril de 2021, e dá outras providências.	Executivo

Gilcinéa da Conceição Teles
Procuradora do Legislativo
OAB/MG 81.681