Parecer nº 021/2021

Projeto de Decreto Legislativo nº 001/2021, que "Susta os efeitos do Decreto nº 9.511, de 31 de maio de 2021 que reajusta as tarifas do transporte coletivo urbano". Legalidade.

Trata-se de solicitação de parecer formulada pelo Presidente desta Casa, Vereador Carlos Enrique Civeira, datada de 25/06/2021, acerca do Projeto de Decreto Legislativo nº 001/2021, que "Susta os efeitos do Decreto nº 9.511, de 31 de maio de 2021, que reajusta as tarifas do transporte coletivo urbano". Recebida a solicitação de parecer em 28/06/2021. Autuado e rubricado até fls. 138.

Num primeiro plano há que se fundamentar a legalidade da proposição, conforme dispõe a Lei Orgânica:

> *Art. 73. É de competência exclusiva da Câmara Municipal:*
> *VII - sustar atos do Poder Executivo que exorbitem da sua competência ou se mostrem contrários ao interesse público;*

O Projeto de Decreto Legislativo objetiva a sustação dos efeitos do Decreto nº 9.511, de 31 de maio de 2021, que alterou o valor da tarifa de transporte público coletivo, via reajuste.

*"O **reajuste** se destina à manutenção do valor da moeda, face ao fenômeno da inflação, e se realiza anualmente, com fundamento em índice estabelecido no contrato.*

*Já a **revisão** destina-se à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, afetado por fatos ocorridos ao longo da execução do contrato".*[1]

O reajuste, segundo Marçal Justen Filho[2] é a *"alteração dos preços para compensar (exclusivamente) os efeitos das variações inflacionárias"*, ainda, segundo o citado jurista, *"não há benefício para o particular na medida em que o reajustamento do preço tem natureza jurídica similar à da correção monetária"*.

---

[1] Legislação Administrativa para Concursos. Jorge Munhós de Souza/Carolina Barros Fidalgo. Editora JusPodivm. 5ª edição, revista, atualizada e ampliada. 2019. Pág. 1038.

[2] Comentários à Lei de licitações e Contratos Administrativos. Ed. Dialética, 15ª edição, 2012, São Paulo, p. 908

O reajuste, via de regra, deve obedecer ao período de 12 (doze) meses que antecedem cada termo contratual[3], utilizando-se o índice fixado no instrumento de contrato, *in casu*, a planilha de custos fornecida pela EBTU e calculadas pela Assessoria de Planejamento e Controle da Prefeitura Municipal de Sant'Ana do Livramento (cláusula décima quinta dos contratos, fls. 107/134), consoante prevê a Lei nº 8.666/93:

> *Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:*
>
> *XI - **critério de reajuste**, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, **admitida a adoção de índices específicos ou setoriais**, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;*
>
> *Art. 55. São cláusulas necessárias **em todo contrato** as que estabeleçam:*
>
> *III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do **reajustamento de preços**, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;*

Pela planilha acostada nos autos, fls. 45/47, não é possível constatar, de forma clara, a que período se refere o reajuste pretendido, ademais, não se mostra presente nenhuma identificação do responsável pela elaboração, em que pese sua aprovação pela Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente, conforme documento de fls. 70/72, conforme preceitua a Lei Municipal nº

---

[3] Orientação Normativa nº 24, da Advocacia-Geral da União: "O contrato de serviço continuado sem dedicação exclusiva de mão de obra deve indicar que o reajuste dar-se-á após decorrido o interregno de um ano contado da data limite para a apresentação da proposta". (DOU de 07.04.2009, com redação dada pela Portaria AGU nº 572, publicada no DOU de 14.12.2011.)

6.067/2012, que "Dispõe sobre o Sistema de Trânsito Transporte e Mobilidade Urbana em Sant'Ana do Livramento e dá outras providências assim expressa:

> *Art. 10 - São atribuições da Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente:*
>
> *III. auxiliar através dos técnicos da secretaria, na elaboração da Planilha de Cálculo Tarifário relativa ao transporte coletivo.*

Vale ressaltar que ausência expressa (indicação) em relação a qual período se refere o reajuste não permite constatar a incidência ou não de retroatividade, que não pode superior a 12 (doze) meses, conforme já explicitado, aplicando-se em período superior a preclusão lógica, conforme já decidido pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1.827/2008 – Plenário.

Por tudo isso, considerando a prorrogação da vigência contratual, sem que o contratado tenha exercido o direito ao reajuste surgido em momento anterior, conclui-se pela preclusão lógica desse direito, o que impede a Administração de conceder o reajuste retroativo relativo aos anos anteriores em que o contrato não foi reajustado.

Aliás, a própria Administração Pública Municipal reconhece *"... a inércia do próprio Sindicato em não postular a atualização pelo longo período a que se refere."* (fls. 67), fazendo menção que desde 2018 não há reajuste tarifário.

Para que se tenha uma idéia **exemplificativa** de como se dá o reajuste tarifário, sugestiona-se consulta ao link http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smf/usu_doc/anexo_vi_parametros_economicos_e_financeiros.pdf , Anexo VI, Licitação do Sistema de Ônibus de Porto Alegre, Parâmetros Econômicos e Financeiros[4].

---

[4] Acesso em 30/06/2021.
2.6. REAJUSTE TARIFÁRIO 2.6.1 O reajuste tarifário será calculado, ao longo da CONCESSÃO, utilizando-se planilha de cálculo tarifário, estabelecida através de Decreto Municipal, cujos coeficientes, índices de uso e dados operacionais serão medidos e atualizados anualmente. 2.6.2 A primeira TARIFA USUÁRIO, calculada de acordo com o disposto no item 2.5.1, será atualizada monetariamente pelo Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA), medido pelo IBGE, do período compreendido entre a data de apresentação da PROPOSTA, inclusive, e a data do início da operação dos SERVIÇOS, aplicando-se este índice sobre todos os itens de custo da planilha, exceto pessoal, sobre o qual incidirá o percentual de reajuste definido no dissídio da categoria. 2.6.3 O reajuste ordinário da TARIFA USUÁRIO será realizado a cada 12 (doze) meses, tão logo fixado o percentual de reajuste da categoria dos rodoviários, aplicando-se os critérios previstos neste Anexo e no CONTRATO. 2.6.3.1 Os coeficientes de custo e os índices de uso utilizados no cálculo da primeira TARIFA USUÁRIO, conforme disposto no item 2.5.1 poderão ser revistos até o cálculo do primeiro reajuste ordinário, e publicados previamente através de Decreto Municipal. 2.6.3.2 Para o primeiro reajuste tarifário ordinário serão incluídos os coeficientes de consumo de arla, medidos através dos balancetes mensais dos últimos doze meses que antecederem ao cálculo da tarifa. 2.6.3.3 Tão logo tenham sido adquiridos e implementados pelas CONCESSIONÁRIAS novos equipamentos de bilhetagem eletrônica e de ITS – Sistema Inteligente de Transporte, os custos da aquisição e implementação deverão ser considerados no cálculo

Ainda, no mesmo documento, em fls. 68, *"... solicita-se que seja adotado pela pasta respectiva, a realização de estudo tarifário, conforme determina o art. 10 da Lei nº 6067/2012, atentando-se primordialmente ao ajuste entabulado entre a Chefe do Executivo e os empresário prestadores do serviço."* [grifo nosso], o que, salvo entendimento diverso, vai contra o que preceitua tal dispositivo, pois fere a autonomia dos técnicos da SEPLAMA responsáveis por auxiliar no cálculo tarifário, já que sendo o valor previamente imposto/determinado não se faria necessário o procedimento posterior pelos servidores, algo que parece ir contra o que preceitua a lei, que é justamente uma forma mínima de conferência e aprovação do cálculo como mecanismo de controle a fim que se evitem eventuais excessos.

A Administração Pública está vinculada ao princípio constitucional da legalidade[5], tendo o **poder-dever** de zelar pela sua observância[6].

Estamos diante do poder-dever imposto à Administração Pública. Sobre o tema, vale transcrever o magistério de Maria Sylvia Zanella Di Pietro[7]: *"**Embora o vocábulo poder dê a impressão de que se trata de faculdade da Administração, na realidade trata-se de poder-dever**, já que reconhecido ao poder público para que o exerça em benefício da coletividade; os poderes são, pois, irrenunciáveis."* [grifo nosso]

Consta nos autos, ainda, fls. 78, declaração firmada por vereadores apoiando eventual "apoio ao aumento" tarifário, contudo, trata-se de posição pessoal dos signatários, não de documento oficial da Casa Legislativa, que, aliás, não possui participação direta em questões relativas a políticas tarifárias, exceto após tomar conhecimento dos mapas e estudos que justificaram a medida, por disposição expressa junto à Lei Orgânica:

> *Art. 138. As tarifas de taxis e transporte coletivo serão da inteira responsabilidade e competência do Poder Executivo, observado o*

---

tarifário, na forma de coeficientes de depreciação e de remuneração de capital. 2.6.4 O processo de reajuste tarifário será submetido à apreciação do Conselho Municipal dos Transportes Urbanos – COMTU. 6 2.6.5 Caberá ao Chefe do Poder Executivo Municipal decretar o valor da TARIFA USUÁRIO, observado o disposto no item 2.5.3 deste Anexo.

[5] Constituição Federal.
Art. 37. **A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) [grifo nosso]

[6] "O ato é ilegal, por vício de forma, **quando a lei expressamente a exige ou quando uma finalidade só possa ser alcançada por determinada forma**." (Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. - 32. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2019). [grifo nosso]

[7] Direito Administrativo. - 32. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2019.

mapa de custo, fiscalizado pela Prefeitura Municipal, no setor competente, e decretado pelo Executivo. ***(Declarado sem eficácia – Decreto Legislativo nº 1752);***

Parágrafo único. ***O Executivo enviará à Câmara de Vereadores, até o quinto dia útil do Decreto, mapas estudos que justificaram a medida****. [grifo nosso]*

Em fls. 102 são apresentados áudios com conversas/diálogos entre possíveis membros do COMUT, sem indicação da fonte, mas que apresentam certo grau de gravidade, citando-se, por exemplo, o trecho em que determinada pessoa "pede a ata para assinar" e "vai passar pra assinar a ata", que poderão, **em tese**, ser capazes de comprometer a transparência da noticiada reunião realizada no CFC Dirigir (fls. 80). Nesse ponto, a fim de se dar fidedignidade às provas apresentadas, recomenda-se que quem as apresentou indique a fonte das mesmas, procedendo-se, caso seja do entendimento dos nobres edis, que seja dada ciência ao Ministério Público Estadual acerca da tramitação do presente Projeto de Decreto Legislativo, encaminhando-se cópia de todo o processado. Ressalte-se há existência de plataformas que permitem a realização de reuniões/eventos virtuais via vídeo, portanto, nada justifica a ausência de procedimento mínimo de transparência que viabilize a participação efetiva dos membros do Conselho, principalmente com as tecnologias postas à disposição, inclusive, sem custos.

No que se refere ao parecer técnico do Conselho Municipal – COMUT, não há nos autos da proposição um documento conclusivo nesse sentido, mas tão somente ata de reunião com a respectiva pauta, fls. 80/81. Importante diferenciar a planilha de cálculo tarifário da reunião realizada.

Há que se referir, ainda, a ausência de comprovação de convocação de todos os membros a fim de justificar quórum tão reduzido na reunião[8], já que o COMUT é constituído por 16 (dezesseis) membros, conforme determina o art. 4º da Lei nº 5.355/2008[9]. Em verdade, na respectiva

---

[8] Art. 6° - As reuniões do Conselho deverão ser instaladas em primeira convocação com a presença de metade mais um de seus membros e, em Segunda convocação, meia hora após a primeira, com qualquer número.

[9] Art. 4°- O COMUT será constituído por 16 (dezesseis) membros a seguir: a) Um (1) representante da UNAMOS; b) Um (1) representante do Sindicato dos Trabalhadores nas Empresas de Transporte; c) Um (1) representante dos Estudantes; d) Um (01) representante do Sindicato das Empresas de Transporte Urbano (STU); e) Um (01) representante dos Taxistas; f) Um (01) representante da Associação de Transporte Escolar; g) Um (01) representante do Centro de Formação de Condutores (CFC's) h) Um (01) representante da Brigada Militar; i) Um (01) representante do Sindicato dos Comerciários; j) Um (01) representante da Secretaria Municipal de Obras; k) Um (01) representante da Secretaria Municipal de Transporte e Serviços Urbanos; l) Um (01) representante do Conselho Regional dos Engenheiros e Arquitetos (CREA); m) Um (01) representante da Associação Comercial e Industrial de Livramento (ACIL); n) Um (01) representante da ASSANDEF; o) Um (01) representante da ASEA – Associação Santanense de Engenheiros e Arquitetos; p) Um (01) representante dos Moto-taxistas.

ata, sequer há menção a esse tema. Não se constata nenhum documento formal de convocação dos membros do COMUT para o referido ato, instrumento de suma importância, inclusive, para fins de publicidade.

Há que se diferenciar convocação, ata de reunião, planilha de cálculo e parecer técnico, atos que fazem parte de um único procedimento, mas que não se confundem.

É de se ressaltar que não se está adentrando no mérito do direito ou não ao reajuste, mas sim do procedimento realizado em si, onde as formalidades mínimas não podem ser olvidadas, até porque dados técnicos referentes à planilha ultrapassam as atribuições jurídicas, por se tratarem de questões técnicas específicas e haver, expressamente, procedimento designando servidores da Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente para tal fim. Tampouco se podem desconsiderar as dificuldades contratuais, pois os instrumentos são do ano de 1990 e, posteriormente, sobrevieram a Lei de Licitações e Contratos (nº 8.666/93) e de Concessão e Permissão de Serviços Públicos (nº 8.987/95), não sendo apresentados quaisquer documentos/aditivos/prorrogações contratuais, o que, por si só, dificulta a análise do contexto da situação para fins de direitos incidentes, o que, em tese, só poderá ser resolvido num próximo procedimento licitatório, com a incidência da legislação vigente, dadas as lacunas existentes nos instrumentos em vigor, considerando-se a atual legislação.

A questão posta equipara-se ao devido processo legal, que é direito da sociedade e um dever do Poder Público e de todos aqueles envolvidos.

O presente parecer limita-se a abordar, minimamente, questões procedimentais básicas de tramitação em relação a requisitos essenciais para fins de transparência, publicidade e lisura do rito adotado.

Assim, o parecer, s.m.j., de caráter opinativo[10], é pela legalidade do Projeto de Decreto Legislativo nº 001/2021.

Em que pese desnecessário explicitar, registre-se que o presente parecer não exime as Comissões pertinentes das respectivas análises acerca do PDL.

Sant'Ana do Livramento, 30 de junho de 2021.

Christiano Fagundes da Silva

Procurador Jurídico

[10] STF. MS 24073.