**PARECER JURÍDICO**

REFERÊNCIA: PROJETO DE LEI Nº 0025, DE 23 DE MARÇO DE 2023, QUE DISPÕE SOBRE A AUTORIZAÇÃO AO PODER PÚBLICO MUNICIPAL PARA CONCESSÃO DE SUBSÍDIO TARIFÁRIO AO SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO DE MODO A PRESERVAR A MODICIDADE DA TARIFA COBRADA AOS USUÁRIOS DO SERVIÇO PÚBLICO.

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria do chefe do Poder Executivo, que dispõe sobre a autorização ao Poder Público Municipal para concessão de subsídio tarifário ao sistema de transporte coletivo de modo a preservar a modicidade da tarifa cobrada aos usuários do serviço público.

Consta da exposição de motivos do secretário da pasta competente, corroborada pela justificativa do chefe do Executivo o seguinte:

*EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS*

*Senhor Prefeito Municipal.*

*Encaminhamos para apreciação de Vossa Excelência o presente projeto de lei, que objetiva reformular a lei municipal de subsídios tarifários ao sistema de transporte coletivo vigente.*

*Como é de conhecimento de Vossa Excelência, o Município de Botucatu desde 2018, tem subsidiado o transporte coletivo, objetivando sempre a modicidade tarifária aos usuários.*

*O presente projeto de lei no modo proposto, vem solicitar a autorização para que o Poder Executivo possa implementar ações voltadas a continuidade da aplicação do subsídio tarifário ao sistema de transporte coletivo, com base na Lei que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012).*

*O serviço de transporte público coletivo de passageiros é prestado no Município de Botucatu por empresas privadas, em razão da assinatura de contratos de concessão no ano de 2011 (Contratos nº 651/11 e 652/11) e aditivos posteriores.*

*Mencionados contratos foram fruto da Concorrência Pública nº 005/10, sendo regidos, em termos de legislação municipal, pela Lei Complementar Municipal nº 782/10 e seu regulamento. Note-se que a publicação da legislação de regência, promoção da licitação e assinatura dos contratos, ocorreu há mais de 10 (dez) anos.*

*Neste período o setor em questão passou por uma série de mudanças e impactos que afetaram significativamente a operação deste setor. Contudo há de se destacar as mudanças positivas, principalmente, a publicação da Lei nº 12.587/12, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana. Esta norma conta com uma série de conceitos, princípios, diretrizes, objetivos, direitos e mecanismos, aplicáveis a todo o setor e entes da federação, voltados, por exemplo, a assegurar a modicidade da tarifa para o usuário no âmbito das políticas tarifárias (art. 8º, VI, da Lei Federal nº 12.587/12), inclusive trazendo mecanismos para tanto.*

*Após a sua publicação, mencionada norma federal passou por alterações por meio da Lei nº 13.683/18, se mostrando até hoje como uma Lei moderna e condizente com a realidade setorial.*

*Todavia, em que pese as mudanças dos últimos anos, as disposições e premissas legais e contratuais ainda não foram devidamente revisitadas, muito embora seja da própria lógica de contratos de longo prazo, como os ora referidos, que se proceda a alterações no decorrer da sua vigência para viabilizar o melhor atendimento do interesse público.*

*É por isso que cabe propor Projeto de Lei que, de um lado, possibilite ao Poder Executivo, no papel de Poder Concedente, a promoção das ações voltadas à modernização dos contratos de concessão vigentes, admitindo a absorção dos conceitos, princípios, diretrizes, objetivos, direitos e mecanismos, da Lei nº 12.587/12. E, de outro, assegure, ora em diante, a prevalência da norma federal sobre as disposições legais que, em razão do lapso temporal, puderam se mostrar ultrapassadas, viabilizando, assim, também sob a ótica da legislação municipal, a modernização pretendida.*

*E na toada da modernização, considerando as diretrizes fixadas na Política Nacional de Mobilidade Urbana, especialmente no art. 6º, inciso VIII, e art. 8º, inciso VI, bem como para o seu efetivo cumprimento, deve o Poder Executivo deter liberdade para adotar providências voltadas à redução do custo do serviço ao usuário, observada a necessidade de manutenção da sustentabilidade econômica da rede de transporte.*

*O transporte coletivo é considerado serviço público essencial, razão pela qual cabe ao poder público, e às concessionárias de serviços por ele contratadas, observar alguns princípios constitucionais, dentre os quais o princípio da modicidade, previsto no artigo 37 da Constituição Federal, para propiciar uma tarifa adequada às condições financeiras dos passageiros, sem comprometer as condições de investimento do concessionário para prestar o serviço público almejado pelos usuários do sistema de transporte coletivo urbano.*

*Com isso, destacamos que a aprovação da presente propositura pelos Srs. Vereadores, possibilitará ao Poder Executivo determinar que o serviço público de transporte coletivo será prestado à população local de forma regular, e com tarifas e preços compatíveis com a atual situação do país.*

*Por final, sob o ponto de vista jurídico, acompanha a proposta, parecer jurídico que concluiu pela constitucionalidade do projeto de lei.*

*Diante do exposto, solicitamos a remessa do presente projeto de lei e documentos aos Nobres Vereadores para que a aprovem por UNANIMIDADE, tendo em vista tratar-se de assunto de relevante interesse público.*

*Atenciosamente,*

*Paulo Sérgio Alves*

*Secretário de Zeladoria e Serviços*

O presente Projeto de Lei em análise encontra respaldo na Lei 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, especialmente no seu artigo 9º, parágrafos 5º e 10, inciso I, os quais asseveram que o poder público poderá conceder subsídio tarifário por meio de fontes orçamentárias diversas:

*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 intrassetoriais 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.*

*§ 9º Os reajustes das tarifas de remuneração da prestação do serviço observarão a periodicidade mínima estabelecida pelo poder público delegante no edital e no contrato administrativo e incluirão a transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas aos usuários.*

*§ 10. As revisões ordinárias das tarifas de remuneração terão periodicidade mínima estabelecida pelo poder público delegante no edital e no contrato administrativo e deverão:*

***I - incorporar parcela das receitas alternativas em favor da modicidade da tarifa ao usuário;***

*II - incorporar índice de transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas aos usuários; e*

*III - aferir o equilíbrio econômico e financeiro da concessão e o da permissão, conforme parâmetro ou indicador definido em contrato.*

*§ 11. O operador do serviço, por sua conta e risco e sob anuência do poder público, poderá realizar descontos nas tarifas ao usuário, inclusive de caráter sazonal, sem que isso possa gerar qualquer direito à solicitação de revisão da tarifa de remuneração.*

*§ 12. O poder público poderá, em caráter excepcional e desde que observado o interesse público, proceder à revisão extraordinária das tarifas, por ato de ofício ou mediante provocação da empresa, caso em que esta deverá demonstrar sua cabal necessidade, instruindo o requerimento com todos os elementos indispensáveis e suficientes para subsidiar a decisão, dando publicidade ao ato.*

Constata-se da justificativa os pressupostos fáticos, jurídicos, políticos e sociais para a autorização ao Poder Público Municipal conceder subsídio tarifário no sistema de transporte coletivo de modo a preservar a modicidade da tarifa cobrada aos usuários do serviço público, bem como o interesse público em dividir com toda a população os custos do transporte coletivo, ao subsidiar parcialmente sua tarifa.

A regulamentação das concessões compete ao Poder Público, sendo sua atribuição indeclinável garantir a prestação do serviço público adequado, transparente, com tarifas módicas, respeitando-se sempre o interesse público.

O art. 6º da Lei n. 8.987/95 dispõe que: *"Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas"*.

Sendo o Poder Público concedente fiador da adequada disponibilização dos serviços públicos concedidos para os usuários, cabe a ele exigir eficiência, transparência e atualização de quem os presta. Estas exigências revelam o poder-dever de fiscalização dos serviços públicos concedidos pelo Poder Púbico concedente justificando, inclusive, a verificação da administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros nas empresas concessionárias, o conhecimento da rentabilidade dos serviços para a fixação de tarifas justas, bem como a punição às infrações regulamentares e contratuais, conforme previsto na Lei nº 8.987/95.

A garantia da prestação dos serviços públicos concedidos está diretamente relacionada com o exercício do controle na Administração Pública – que é obrigatório, uma vez que envolve a gestão de coisas públicas – e, dentro deste, o poder-dever de fiscalizar.

Dentre os princípios que regem os serviços públicos é importante destacar, para o caso em apreço, o da modicidade tarifária e o da universalidade. Tais princípios, dentre outros, foram expressamente previstos na legislação pátria, como por exemplo na lei 8.987/95 em seu artigo 6º, §1º que define o que é um serviço público adequado.

A interpretação do citado artigo permite concluir que um serviço público que impossibilite o acesso a todos devido à falta de modicidade tarifária o torna um serviço inadequado. Por ser o Estado o detentor do dever de cumprir a legislação e propiciar a efetiva prestação do serviço público é sua obrigação intervir, de forma consciente, para que a generalidade e a modicidade tarifária sejam atingidas.

No caso do transporte coletivo a grande maioria dos serviços são realizados pela iniciativa privada, que a faz através de contratos administrativos (concessão ou permissão). Tais contratos possuem características peculiares expressando-se, principalmente, pelas cláusulas exorbitantes.

Diversas discussões doutrinárias cercam a definição da concessão de serviços públicos, bastando na presente análise compreender que a concessão é o meio pelo qual um particular presta um serviço público, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelo usuário, obtendo-se dessa forma a remuneração diretamente da tarifa paga pelos usuários ou por outro meio, por exemplo por atividades acessórias ou subsídio efetuado pelo Estado.

Continuando na análise do serviço público adequado, cabe um sem número de discussões, no entanto para este estudo busca-se sua definição legal (art. 6º, §1º da Lei 8.987/1995), podendo ser sintetizado no conceito de que é aquele que propicia a satisfação da sociedade ao oferecer um serviço que seja seguro do ponto de vista de possibilidade de seu uso e seja acessível do ponto de vista financeiro.

A modicidade tarifária é uma das questões mais delicadas quando se trata de concessão, uma vez que ao mesmo tempo deve ser suficiente para remunerar de forma justa o particular (concessionário) e baixa o suficiente para permitir que todos tenham acesso ao serviço público que é considerado essencial para a sociedade. É neste momento que se deve relembrar que o Estado tem o dever de proporcionar o acesso ao serviço público a todos os cidadãos e, para tanto, possui uma série de ferramentas e prerrogativas, dentre elas o subsídio, podendo efetivar a diminuição da tarifa paga pelo usuário, atingindo os princípios da modicidade tarifária e da igualdade dos usuários, possibilitando, ao mesmo tempo, a remuneração justa da concessão.

Com a edição da Lei da Mobilidade Urbana, a possibilidade da implantação de subsídio direto para o transporte público ficou mais evidente. Ao editar essa lei o legislador demonstrou preocupação em fornecer diretrizes concretas aos gestores do transporte público no sentido de indicar que a tarifa deve ser tal que permita a todos o acesso aos serviços, incluindo a contribuição de toda a sociedade no custeio do serviço público de tal forma que a tarifa empregada atenda ao preceito de modicidade. O legislador também se preocupou em tornar transparente a concessão de benefícios, informando a toda a sociedade qual o valor destinado ao pagamento dos benefícios tarifários, atendendo ao preceito básico da Constituição Federal de informação e motivação dos atos administrativos.

O artigo 9º da citada lei traz as importantes definições de tarifa, sendo a tarifa pública a que paga o usuário e a tarifa de remuneração a resultante do processo licitatório de outorga, compreendendo a tarifa paga pelo usuário (tarifa pública) somada às demais fontes de custeio, incluindo o subsídio pago pelo Poder Público. A tarifa de remuneração tem como meta a cobertura dos custos do serviço prestado e a remuneração do prestador do serviço, conforme consta da parte final do art. 9º, § 1º.

Em um esforço de não deixar dúvidas quanto a este complexo e delicado assunto o legislador pátrio continuou a efetuar definições importantes para o tema, apresentando o conceito de déficit e superávit tarifário.

Do ponto de vista jurídico não há restrição na utilização de subsídio orçamentário, uma vez que a legislação traz em seu conteúdo, de forma expressa, a possibilidade do uso de subsídio (ex: art. 9º, § 5º da Lei 12.587/2012). Percebe-se que tanto o legislador quanto a doutrina jurídica indicam que o subsídio tarifário é uma forma de atender a parcela mais carente da população e que não há nenhuma ilegalidade ou inconstitucionalidade na adoção dessa ferramenta.

No plano fático, nota-se a intenção do Poder Concedente em conceder subsídio tarifário, única e exclusivamente, como um auxílio ao usuário e não ao concessionário, subsidiando parte da tarifa cobrada, de modo a não onerar ainda mais seus usuários, efetivando na prática o Princípio da Universalidade e da Modicidade das Tarifas, pois essa oneração tarifária, que é assegurada ao concessionário, atingiria a todos indistintamente.

Está claro que é exigida legislação específica para a implantação de subsídio tarifário, devendo o Poder Público ater-se também à Lei de Responsabilidade Fiscal, principalmente na exigência de previsão nas leis orçamentárias sobre a suficiência de recursos para referido subsídio tarifário.

Nesse aspecto, não constam dos autos os documentos previstos pela Lei de Responsabilidade Fiscal relativos ao impacto das respectivas despesas no orçamento do Município, de responsabilidade da Secretaria de Fazenda da Prefeitura Municipal.

Como se pode verificar, a lei permite a concessão de subsídios tarifários, contudo, exigindo para tanto a realização de medidas legais com o objetivo de resguardar o orçamento público e as metas orçamentárias.

Nesse propósito, alerto a Comissão de Orçamento para que exija o relatório de impacto orçamentário, com vistas a estar em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC101/2000), conforme se afere de seu artigo 16, ao tratar de ação governamental que acarreta aumento de despesa:

*Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:*

*I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;*

*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 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.*

Consta do artigo 4º da propositura que *“as despesas decorrentes com a execução desta Lei correrão por conta de dotações próprias consignadas no orçamento em vigor e, para anos seguintes, conforme leis orçamentárias a serem aprovadas*”, restando importante ser esclarecido sobre a eventual alteração da LDO e do PPA, bem como a demonstração no atual orçamento vigente (LOA).

Cumpre informar que, pesquisando diversas outras legislações municipais que autorizaram o Poder Executivo a subsidiar a tarifa do transporte público, são raras as normas que estabelecem prazo, sendo a maioria delas simplesmente autorizadoras de referido benefício ao usuário, ficando a cargo do Prefeito Municipal a discricionariedade no estabelecimento de seus prazos e valores de subsídio, o que ocorre com a presente propositura.

Esse alerta é válido porque as leis autorizadoras anteriores previam o valor do subsídio e prazo, o que está na esfera da gestão administrativa do Executivo, vinculada ainda, ao contrato de concessão de transporte público.

Desse modo, a propositura traz previsão genérica, apenas autorizadora, ficando claro ao se atentar a previsão do parágrafo único do artigo 1º: *“A concessão de referido subsídio deverá ocorrer nos limites dos reajustes e revisões tarifárias, previstas nos contratos de concessão do transporte coletivo”.*

É sabido doutrinariamente, que o reajuste é definido como um mecanismo de preservação do equilíbrio econômico financeiro, ou seja, de preservação da relação existente entre o conjunto de encargos impostos e a retribuição correspondente, estabelecida no momento da celebração das avenças firmadas pela Administração Pública.

Com efeito, o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, estabelece que, nas contratações (incluindo concessões) realizadas pela Administração Pública, as mesmas condições previstas nas propostas, incluídas as econômico financeiras, devem ser mantidas durante toda a execução contratual, recompondo os preços do contrato deteriorados pelo processo inflacionário.

Observa-se, por oportuno, que a Constituição Federal dá importância fundamental aos limites de competência entre os órgãos de governo, sendo certo que, segundo a Carta da República, cada Poder possui um rol de competências privativas quanto ao exercício de suas atribuições.

Dentre as competências atribuídas aos Poderes Executivo e Legislativo está a iniciativa das leis.

Segundo as regras de iniciativa, é atribuída ao Chefe do Poder Executivo, exclusiva e compulsoriamente, a prerrogativa de iniciar o processo legislativo sobre determinadas matérias.

A Constituição do Estado de São Paulo (art. 24) e a Lei Orgânica do Município de Botucatu também preveem que determinadas matérias somente poderão ser reguladas por Leis cuja iniciativa é exclusiva do chefe do Poder Executivo.

Na Lei Orgânica de Botucatu há o rol previsto no parágrafo único do artigo 32, que não é exaustivo, já que há outros dispositivos que preveem que dadas matérias somente podem ser reguladas por leis de iniciativa privativa do Prefeito Municipal.

No caso do Projeto de Lei em análise, verifica-se a iniciativa privativa do Prefeito Municipal por tratar de serviço público municipal que pode ser permitido ou concedido e está sujeito à regulamentação e permanente fiscalização por parte do Poder Executivo.

Desse modo, é o que se infere da jurisprudência, conforme se pode notar pelo acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE n° 142.518- 0/0 - SÃO PAULO*

*COLENDO ÓRGÃO ESPECIAL*

*Requerente: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE BERTIOGA*

*Requerida: CÂMARA MUNICIPAL DE BERTIOGA*

*EMENTA: ADI.- Lei n° 744, de OS/11/2006, do Município de Bertioga.- Institui o Passe Livre para idosos acima de 60 anos nos transportes coletivos no Município de Bertioga.- A matéria relativa à fixação da tarifa ou preço público é de competência exclusiva do Poder Executivo.- Violação ao disposto nos artigos 119, parágrafo único, 120, e 144, da Constituição do Estado.- Pedido julgado procedente.*

Nesse passo é o que prevê a Lei Orgânica do Município de Botucatu:

*“Art. 76 Os serviços permitidos ou concedidos estão sujeitos à REGULAMENTAÇÃO e permanente fiscalização por parte Poder Executivo e podem ser retomados quando não mais atendam aos seus fins ou as condições de contrato.”*

Constata-se, portanto, que foram observadas as regras previstas no Regimento Interno da Câmara Municipal, quer quanto à iniciativa do Projeto de Lei, quer quanto à forma de encaminhamento do mesmo à Casa de Leis.

Observa-se finalmente, que o *quorum* para deliberação pelo Plenário desta Casa de Leis é o de **maioria simples**, pois a matéria não consta do rol do artigo 40, incisos II e III, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Botucatu.

Assim, o Projeto de Lei, para ser aprovado, deverá contar com votos favoráveis de mais da metade dos vereadores presentes à sessão de votação (artigo 39, §1º do RI).

Cabe salientar que o projeto em apreço deve ser encaminhado às Comissões temáticas pertinentes, notadamente, à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, bem como à Comissão de Obras, Serviços Públicos e Atividades Privadas e à Comissão de Orçamento e Finanças.

Portanto, quanto à forma, observada a questão orçamentária destacada, o Projeto de Lei não padece de vícios regimentais, legais ou constitucionais, devendo ser apreciado pelo Plenário da Câmara Municipal de Botucatu, cabendo aos nobres Vereadores desta Casa de Leis a sua análise e a deliberação quanto ao mérito.

Este o parecer, salvo melhor juízo.

Botucatu, 24 de março de 2023.

Paulo Antonio Coradi Filho

Procurador Legislativo

OAB-SP nº 253.716