

Pouso Alegre, de 16 Maio de 2022

**PARECER DA COMISSÃO PERMANENTE DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
(CAP)**

RELATÓRIO:

A Comissão de Administração Pública da Câmara Municipal de Pouso Alegre – MG, no uso de suas atribuições legais para exame **PROJETO DE LEI Nº1326, DE 16 DE MAIO DE 2022**, que “*altera a Lei Municipal nº 5.873, de 6 de outubro de 2017, que dispõe sobre a concessão de subsídio para custeio do sistema de transporte público coletivo relativo ao transporte de pessoas carentes com deficiência física ou necessidades especiais*”, emite o respectivo parecer e voto, nos termos regimentais.

FUNDAMENTAÇÃO E CONCLUSÃO DA RELATORIA:

A Constituição da República Federativa do Brasil assegura aos Municípios o direito de legislar sobre assuntos de interesse local, conforme art. 30, I. Conseqüência da CRFB, o art. 39 da Lei Orgânica do Município de Pouso Alegre, carrega para o Poder Legislativo municipal o dever de “*identificar os interesses da comunidade*”, e “*dispor normativamente sobre eles*”.

A seu turno, garantindo o devido processo legislativo, o artigo 37 e parágrafos da Lei Orgânica, e o artigo 67 e seguintes do Regimento Interno Câmara Municipal de Pouso Alegre, atribuem às Comissões Permanentes, o estudo e a emissão de parecer acerca das proposições que lhe são apresentadas, competindo a Comissão de Administração Pública (art. 70, RICMPA), o dever de examinar as proposições referentes as matérias desta natureza, vale dizer:

A expressão “Administração Pública” pode ser empregada em diferentes sentidos:

1º – Administração Pública em sentido subjetivo, orgânico ou formal é o conjunto de agentes, órgãos e entidades públicas que exercem a função Administrativa.

2º – Administração Pública em sentido objetivo, material ou funcional, mais adequadamente denominada “administração pública” (com iniciais minúsculas), é a atividade estatal consistente

em defender concretamente o interesse público. No que diz respeito ao aspecto material da administração pública, isto é, utilizada a expressão para designar uma atividade estatal, pode-se distinguir a administração pública lato sensu, compreendendo tanto a função administrativa quanto a função política (ou de governo). Já administração pública stricto sensu abrange exclusivamente o desempenho da função administrativa (MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

Neste contexto, a Comissão de Administração Pública analisou o Projeto de Lei nº1326, de 16 de Maio de 2022 de 2022, que “*altera a Lei Municipal nº 5.873, de 6 de outubro de 2017, que dispõe sobre a concessão de subsídio para custeio do sistema de transporte público coletivo relativo ao transporte de pessoas carentes com deficiência física ou necessidades especiais*”.

Com efeito, cada munícipe possui uma necessidade particular que o leva a se deslocar em determinado território, como, por exemplo, acesso a estabelecimentos públicos e particulares para aquisição de bens e serviços, exercício de atividades laborativas, etc. restando clara a importância do transporte coletivo, que se torna mola propulsora para transformação de estruturas econômicas e sociais.

A cidade que possui um **eficiente sistema de transporte público**, estruturado de forma a ligar as periferias aos principais centros comerciais, culturais, financeiros e econômicos, oportuniza para as populações que não dispõem de recursos financeiros para a aquisição de automóvel próprio, que tenham acesso aos postos de trabalho (localizados nas áreas centrais ou em outros locais, distantes de sua habitação) e que possam se desenvolver social e economicamente. Não se trata apenas de **oportunizar o acesso aos postos de trabalho**, mas também assegurar às populações rurais e às populações das periferias que tenham acesso aos equipamentos públicos ou privados de educação, saúde, cultura e lazer que possam lhe assegurar uma **melhor qualidade de vida**. Neste sentido, os transportes públicos agem como **mecanismos de inclusão social e de acesso aos bens e equipamentos públicos**, gerando com isso um desenvolvimento mais igualitário (...) através dos mesmos é possível viabilizar a **transformação e modernização das estruturas econômicas e sociais**. Nesta direção, é conveniente asseverar que no aspecto econômico, os transportes públicos favorecem que haja uma maior competitividade produtiva para as áreas menos desenvolvidas do Estado, favorece

também a inserção de pessoas residentes em áreas desprovidas de equipamentos e serviços indispensáveis ao seu desenvolvimento social e econômico, permitindo a acesso das mesmas a tais estruturas, além de permitir a concretização de outros benefícios econômicos correlatos. No **aspecto social**, os transportes públicos (e aqui nos referimos ao transporte público eficiente e de qualidade) **favorecem a concretização de inúmeros direitos sociais fundamentais**, tais como saúde, educação, habitação, liberdade de locomoção, urbanismo, ambiente, qualidade de vida, entre outros. (SILVA, Carlos Sergio Gurgel *in Transporte público como instrumento de efetivação do direito ao desenvolvimento urbano e rural*, RJLB, Ano 6, 2020. Disponível em chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfefindmkaj/https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2020/4/2020_04_0575_0606.pdf).

Tanto assim o é, que a CRFB atribuiu aos transportes natureza fundamental social, a teor do **art. 6º**, tornando-se, portanto, essencial a sua proteção e promoção, de modo que se minimize os “*custos sociais*” (*congestionamentos, poluição ambiental, preço dos combustíveis enervamento, fadiga, tempo perdido*) (SILVA, Carlos Sergio Gurgel, ob. cit.) e assimetrias sociais e regionais.

O Constituinte, visando a concretização do **direito social** ao transporte, a teor do **art. 30, V**, cominou para o **poder público municipal** o dever de organizar, executar e administrar o serviço público de transporte, de forma direta por sob regime de concessão. Já no contexto municipal, em compasso com a CRFB, sancionou o Poder Executivo a **Lei 5710/2016**, regulamentando o “*Serviço de Transporte Coletivo - Urbano e Rural - do Município de Pouso Alegre*” caracterizado como **serviço essencial**, “*prestado de forma adequada ao pleno atendimento do usuário e de acordo com a legislação vigente e as condições do contrato de concessão*” (arts. 1º e 2º).

Outrossim, como já assinalado, o transporte é **serviço público** que deve ser prestado pelo município ou terceiro, sob regime de concessão (Lei Orgânica do Município, no art. 216-A). O Município optou por concessão de outorga de concessão do serviço de transporte coletivo urbano e rural, assim, publicou **edital de Concorrência Pública 05/2017**, ensejando processo licitatório, cujo resultado assegurou o direito de a Expresso Planalto Transporte e Logística Ltda prestar o transporte no município sulmineiro.

É importante assinalar que tanto o edital quanto o Contrato de Concessão observaram não apenas a Lei Orgânica Municipal, mas disposições previstas nas **Leis 8666/93**, que institui *normas para licitações contratos da Administração Pública*; **Lei 8987/95**, que dispõe sobre o *regime de concessão dos serviços públicos*; **Lei 12587/12** que institui as *diretrizes da Política de Nacional de Mobilidade Urbana*; **Lei 13.460/2017**, que dispõe sobre a *participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos da administração pública*; e **Lei 5710/16**, que *regulamenta o transporte público urbano e rural em Pouso Alegre*, restando indubitável o cumprimento do princípio da legalidade, conforme art. 37 da CRFB e art. 13 da Constituição de Minas Gerais, *verbis*:

Art. 13. A atividade de administração pública dos Poderes do Estado e a de entidade descentralizada se sujeitarão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e razoabilidade.

Como ensina Maria Sylvia Z. Di Pietro:

Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite. No âmbito das relações entre particulares, o princípio aplicável é o da **autonomia da vontade**, que lhes permite fazer tudo o que a lei não proíbe. Essa é a ideia expressa de forma lapidar por Hely Lopes Meirelles (2003:86) e corresponde ao que já vinha explícito no artigo 4º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789: “a liberdade consiste em fazer tudo aquilo que não prejudica a outrem; assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem outros limites que os que asseguram aos membros da sociedade o gozo desses mesmos direitos. Esses limites somente podem ser estabelecidos em lei”. No direito positivo brasileiro, esse postulado, além de referido no artigo 37, está contido no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal que, repetindo preceito de Constituições anteriores, estabelece que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Em decorrência disso, a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei (*Direito administrativo* – 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020).

Hely Lopes Meirelles complementa:

A Lei n. 9.784/99, prevê, assim como a Constituição da República, o princípio da legalidade como de obrigatória observância pelo administrador público, de forma que a atuação deste não depende de qualquer vontade pessoal, estando vinculado a lei administrativa que, normalmente, trata de matéria de ordem pública cujos preceitos não poderão ser descumpridos, ou seja, a natureza da função pública determina que os gestores devam cumprir os deveres e exercer os poderes que a lei impõe (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2012).

Neste aspecto, conforme contrato de concessão assinado com o Município, obrigou a Expresso Planalto a prestar serviço público de transporte coletivo pelo prazo de 20 anos, utilizando uma frota mínima de 56 (*cinquenta e seis*) veículos. Também, obrigou a concessionária citada a fornecer pleno atendimento do usuário, com a oferta de serviço de transporte regular, contínuo, pontual e **acessível a todos**, dentre outros, conforme determinação do art. 29 da Lei 5710/96:

Art. 29. A política de preços, tarifas e reajustes será definida pelo Chefe do Poder Executivo, após análise, por corpo técnico designado por Portaria, da planilha de custo apresentada, com emissão de parecer conclusivo encaminhado ao CMTT para deliberação pelo Chefe do Poder Executivo, atendendo as seguintes diretrizes:

I – promoção da equidade no acesso aos serviços;

II – melhoria da eficiência e da eficácia na prestação dos serviços;

III – ser instrumento da política de ocupação equilibrada da cidade de acordo com o plano diretor municipal;

IV – contribuição dos beneficiários diretos e indiretos para custeio da operação dos serviços;

V – simplicidade na compreensão, transparência da estrutura tarifária para o usuário e publicidade do processo de revisão;

VI – modicidade da tarifa para o usuário;

VII – integração física, tarifária e operacional dos diferentes modos e das redes de transporte público e privado nas cidades, e

VIII – estabelecimento e publicidade de parâmetros de qualidade e quantidade na prestação dos serviços de transporte público coletivo.

Neste contexto, apresentou o Município proposta legislativa alterando a Lei 5873/17, conforme, *verbis*:

Art.. 3º. Para os fins do disposto no Artigo 1º desta Lei, o valor do subsídio será calculado obedecendo ao valor da tarifa técnica urbana ou rural, multiplicada pelo número de passageiros pessoas carentes com deficiência física ou necessidades especiais e seus acompanhantes.

Parágrafo único. O subsídio será pago no mês subsequente à utilização dos serviços de transporte público coletivo, com base na apresentação de relatório que deverá conter o número e a relação nominal dos passageiros transportados no mês.” (NR).

A proposta legislativa dispôs sobre a concessão de **subsídio** para custeio do sistema de transporte público coletivo relativo ao transporte de pessoas carentes com deficiência física ou necessidades especiais, observando a prerrogativa do **art. 11 da Lei 8997/95**:

Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei.

Parágrafo único. As fontes de receita previstas neste artigo serão obrigatoriamente consideradas para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Maria Sylvia Z. Di Pietro ensina:

A Lei nº 8.987/95 previu, no artigo 11, a possibilidade de previsão de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas; essas fontes de receitas devem ser indicadas no edital da licitação (art. 18, inciso VI) e devem compor o equilíbrio econômico-financeiro do contrato (parágrafo único do art. 11) (*Direito administrativo* – 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020).

Indubitável, portanto, a legalidade e legitimidade da proposta legislativa, compassadas com os fundamentos do Estado Democrático de Direito, vale dizer a proposta legislativa é capaz de tutelar o direito à mobilidade e assim fomentar o desenvolvimento econômico e social, além de promover plúrimos projeto de vida,

reconhecendo-os como válidos e relevantes (GALUPPO, Marcelo Campos. *Hermenêutica e jurisdição constitucional*. In: SAMPAIO, José Adércio Leite. CRUZ, Álvaro Ricardo de Sousa (coord.). *Hermenêutica e jurisdição constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004).

Patente, também, a eficiência da medida proposta contida no Projeto de Lei, porquanto “*visa aperfeiçoar o mecanismo de remuneração à concessionária, substituindo a anterior sistemática de valor fixo por uma nova sistemática baseada no número de passageiros efetivamente transportados, o que atenderá melhor*”. Como ensina Alexandre Mazza:

O princípio da eficiência foi acrescentado pela Emenda Constitucional n.19/98, visando: alcançar maior qualidade na atuação administrativa, rapidez no atendimento ao público, economia, entre outros. Neste sentido, preleciona Alexandre Mazza: “[...] Assim, o conteúdo jurídico do princípio da eficiência consiste em obrigar a administração a buscar os melhores resultados por meio da aplicação da lei” (MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2012).

Maria Sylvia Z. Di Pietro arremata:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao **modo de atuação do agente público**, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao **modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública**, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público. (...) Não há dúvida de que a eficácia é um princípio que não se deve subestimar na Administração de um Estado de Direito, pois o que importa aos cidadãos é que os serviços públicos sejam prestados adequadamente. Daí o fato de a Constituição o situar no topo dos princípios que devem conduzir a função administrativa dos interesses gerais.

Por fim, presente está o interesse público das medidas, consistente na proposta de assegurar não apenas o exercício pleno direitos individuais, mas a promoção do desenvolvimento econômico e social de Pouso Alegre.. Como ensina Alexandre Mazza *apud* José Santos Carvalho Filho:

Em defesa da concepção clássica de supremacia do interesse público, José dos Santos Carvalho Filho faz “a crítica da crítica” ao considerar a nova corrente como “pretensamente modernista”, e que, na verdade, não seria possível negar a existência do princípio em nosso sistema porque:

- a) trata-se de corolário do regime democrático, calcado na preponderância das maiorias;
- b) se é evidente que em determinados casos o sistema jurídico assegura aos particulares garantias contra o Estado em certos tipos de relação jurídica, é mais evidente ainda que, como regra, deva respeitar-se o interesse coletivo em confronto com o interesse particular;
- c) a existência de direitos fundamentais não exclui a densidade do princípio da supremacia do interesse público;
- d) a “desconstrução” do princípio espelha uma visão distorcida e coloca em risco a própria democracia;
- e) a supremacia do interesse público suscita, não uma desconstrução, uma “reconstrução” por meio da necessária adaptação dos interesses individuais à dinâmica social.

E conclui José dos Santos Carvalho Filho observando que a existência do princípio é inevitável em qualquer grupo de pessoas, impondo-se que o interesse do grupo tenha primazia sobre o interesse dos indivíduos que o integram. Nas palavras do autor: “Elidir o princípio se revela inviável, eis que se cuida de axioma inarredável em todo tipo de relação entre corporação e indivíduo. A solução, destarte, está em ajustá-lo para que os interesses se harmonizem e os confrontos sejam evitados ou superados”).

Maria Sylvia Z. Di Pietro arremata:

Esse princípio está presente tanto no momento da elaboração da lei como no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública. Ele inspira o legislador e vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação (...) em primeiro lugar, as normas de direito público, embora protejam reflexamente o interesse individual, têm o objetivo primordial de atender ao interesse público, ao bem-estar coletivo (...). Em nome do primado do interesse público, inúmeras transformações ocorreram. Houveram uma ampliação das atividades assumidas pelo Estado para atender às necessidades coletivas, com a conseqüente ampliação do próprio conceito de serviço público. (...). Surgem, no plano constitucional, novos preceitos que revelam a

interferência crescente do Estado na vida econômica e no direito de propriedade; assim são as normas que permitem a intervenção do Poder Público no funcionamento e na propriedade das empresas, as que condicionam o uso da propriedade ao bem-estar social (...). Tudo isso em nome dos interesses públicos que incumbe ao Estado tutelar (Di Pietro, Maria Sylvia Zanella Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020; grifos).

Diante do exposto, segue a conclusão deste parecer cujos termos estão devidamente apresentados.

CONCLUSÃO:

Em conclusão, considerando a fundamentação exarada, a Comissão de Administração Pública manifesta-se **FAVORÁVEL À TRAMITAÇÃO** do Projeto de Lei 1326/2022, podendo prosseguir em tramitação nos termos da lei.

Igor Tavares
Relator

Vereador Miguel Junior Tomatinho
Presidente

Vereador Oliveira Altair
Secretário