

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 Nº1325, DE 16 DE MAIO DE 2022**, que “*altera a Lei Municipal nº 6.431, de 21 de julho de 2021, para autorizar a fixação de Tarifa Social, mediante o pagamento de subsídio por passageiro equivalente do sistema de transporte*”, 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. Consectário 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 nº1325, de 16 de Maio de 2022 de 2022, que “*altera a Lei Municipal nº 6.431, de 21 de julho de 2021, para autorizar a fixação de Tarifa Social, mediante o pagamento de subsídio por passageiro equivalente do sistema de transporte coletivo e dá outras providências*”.

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://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2020/4/2020_04_0575_0606.pdf](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 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 exercitar 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, dentre outros, garantindo pela cobrança de **tarifas módicas**, em compasso com a determinação do **artigo 216A, §3º**, a Lei Orgânica do Município. Vale dizer, quanto a tarifa cobrada pela concessionária, o **art. 175 da CRB** incumbiu a lei (municipal) o dever de regulamentar a política tarifária visando a oferta de serviço público de forma adequada. E assim, o art. 29 da Lei 5710/96, do Município de Pouso Alegre, dispôs:

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.

Ocorre que, no cenário presente, notórios são os fatores externos e internos que vêm impactando sobremaneira no serviço prestado não apenas pela concessionária

Expresso Planalto, mas todas empresas de transporte coletivo urbano, como aumento do óleo diesel, reajustes salariais das categorias de trabalhadores, inflação acumulada superior a 12% (doze por cento), resultando em desequilíbrio contratual, médio, no setor de transporte urbanos, de 40% (quarenta por cento), segundo o periódico EXAME (disponível em <https://exame.com/economia/transporte-publico-inflacao-2022/>). Inclusive, no Senado, restou iniciado o Projeto de Lei nº 4392/2021, que objetiva assegurar subsídios federais ao transporte urbano, de modo a garantir o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão do transporte público coletivo, impactados pela “pandemia de covid-19” e “aumento dos gastos orçamentários enfrentados pelos municípios”, com “déficit acumulado desde março de 2020 ultrapassa[ndo] R\$ 16 bilhões”.

(SENADO, disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/02/16/subsidio-ao-transporte-urbano-tem-apoio-unanime-e-segue-para-a-camara>). O Projeto de Lei está em tramitação na Câmara dos Deputados, não havendo prazo para aprovação e sanção presidencial.

Assim, na Justificativa do Projeto de Lei, aduziu o Município que notória é a “*elevação dos preços dos itens que compõem a base de custos do sistema de transporte coletivo de passageiros, entre os quais estão óleo diesel, pneus, chassi e carroceria (...)*”.

Daí, para enfrentamento das adversidades apontadas, formulou a Expresso Planalto, pedido de reajuste tarifário, acolhido e reconhecido parcialmente pelo Município, conforme narrado na Justificativa do Projeto de Lei:

A empresa concessionária do serviço público de transporte coletivo deste Município apresentou requerimento de aumento tarifário, com fundamento no artigo 26 do vigente contrato de concessão. Alegou, com base nos parâmetros da planilha GEIPOT, adotada pelo Edital de concessão, que a tarifa urbana deveria ser fixada em R\$6,05 (seis reais e cinco centavos); e a tarifa rural, em R\$8,05 (oito reais e cinco centavos).

O requerimento foi submetido à análise técnica da Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes - SMTT, que analisou os documentos e realizou ajustes nos cálculos apresentados pela concessionária, sempre no sentido de conformá-los fielmente à realidade e aos parâmetros editalícios e contratuais.

A SMTT concluiu, então, que o valor da tarifa urbana deveria ser reajustado dos atuais R\$3,80 (três reais e oitenta centavos) para

R\$5,80 (cinco reais e oitenta centavos); e que a tarifa rural deveria ser reajustada dos atuais 5,10 (cinco reais e dez centavos) para R\$7,70 (sete reais e setenta centavos).

O pedido de revisão tarifária com lastro na alteração de custos e despesas decorrentes da prestação de serviços pela concessionária encontra chancela no **art. 31 da Lei 5710/96**:

Art. 31. A revisão da planilha de custos-padrão será determinada pelo Chefe do Executivo sempre que ocorrerem alterações nas especificações dos serviços, seja de ordem quantitativa ou qualitativa, ou diante da ocorrência de caso fortuito ou de força maior que comprometa o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Trata-se de medida que garantirá a manutenção de equilíbrio econômico-financeiro, consistente na *“relação que se estabelece, no momento da celebração do contrato, entre o encargo assumido pelo contratado e a contraprestação assegurada pela Administração”*, como ensina Maria Sylvia Z. Di Pietro (*Direito administrativo* – 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020).

Na realidade, todos os contratos, sejam eles públicos ou privados, supõem a existência de um equilíbrio financeiro que, conforme demonstrado por Gaspar Ariño Ortiz (1968:6), costuma ser visto sob dois aspectos: o da **equivalência material** das prestações, ou seja, a equivalência objetiva, atendendo à valoração econômica das contraprestações e invocando em sua defesa um ideal de justiça comutativa; e o da **equivalência subjetiva**, atendendo ao valor subjetivo que para cada uma das partes tem a prestação da outra. (...). No direito brasileiro, entende-se que, seja nas áreas administrativas, seja nas áreas econômicas, o contratado tem direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, por força do artigo 37, XXI, da Constituição, que exige, nos processos de licitação para obras, serviços, compras e alienações, sejam mantidas “as condições efetivas da proposta” (Di Pietro, ob. cit., grifos).

A **Lei nº 8.666/93**, no **art. 65, inciso II**, e **§§ 5º e 6º**, e a **Lei nº 8.987/95**, no **art. 9º e parágrafos**, asseguram o direito das partes ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato, chancelando o Supremo Tribunal Federal, por inúmeras vezes, cláusula de reajustamento de tarifas do serviço público de transporte, como se depreende Recurso Extraordinário RE 191.532 (*DJ* de 29/8/1997).

Assim, chega-se ao cume do debate com a seguinte questão: *respaldar o pedido de aumento da tarifa em favor da concessionária ou manter tarifas módicas e acessíveis a todos cidadãos?*

O contrato, realizado sob império da **legalidade**, é ato jurídico válido que assegura direitos e deveres à ambas as partes, tornando-se defeso a “*flutuação*” dos direitos e afronta ao **art. 2º, da Lei 9784/99** (Di Pietro, Maria Sylvia *in Direito administrativo* – 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020).

A lição de JJ Gomes Canotilho merece se transcrição no presente Parecer da CAP:

“o homem necessita de segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsabilmente a sua vida. Por isso, desde cedo se consideravam os princípios da segurança jurídica e proteção à confiança como elementos constitutivos do Estado de direito. Estes dois princípios – segurança jurídica e proteção à confiança – andam estreitamente associados, a ponto de alguns autores considerarem o princípio da proteção da confiança como um subprincípio ou como uma dimensão específica da segurança jurídica. Em geral, considera-se que a segurança jurídica está conexas com elementos objetivos da ordem jurídica – garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito – enquanto a proteção da confiança se prende mais com as componentes subjetivas da segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos actos” (*Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2000).

Além disso, sabido é que eventual negativa ao pedido de recomposição poderia configurar violação de direitos legítimos da concessionária, podendo gerar a rescisão do contrato e consectários indenizatórios, com prejuízos diretos para coletividade municipal, como a suspensão do serviço público até o cumprimento da totalidade das obrigações pela Administração Pública. Como ensina Di Pietro (*Direito administrativo* – 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020):

A rescisão amigável e a judicial devem ser requeridas nos casos estabelecidos nos itens XIII a XVI do artigo 78, abrangendo os chamados **fatos da Administração**: (...) atraso superior a 90 dias dos

pagamentos devidos pela Administração decorrentes de obras, serviços ou fornecimento, ou parcelas destes, já recebidos ou executados, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, assegurado ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações até que seja normalizada a situação (grifos).

Noutra quadra, não garantir o ente municipal a **modicidade** das tarifas cobradas no fornecimento de transporte equivale a **redução de mobilidade e prejuízo para o exercício de direitos e desenvolvimento econômico e social de Pouso Alegre**, impactando, ademais, no **orçamento das famílias**, principalmente de baixa renda.

A tarifa do transporte influencia diretamente na renda das famílias. Segundo levantamento do Instituto Mobilize, os gastos com transporte representam mais de 10% do orçamento mensal dos moradores de capitais brasileiras. Os usuários de Belo Horizonte, por exemplo, **destinam 16,7% de sua renda para o transporte**. É um cenário diferente de cidades europeias, por exemplo, onde as tarifas são menores. Em Madri e Copenhague, gastos com passagens representam aproximadamente 6% da renda do usuário. Nos Estados Unidos, isso pode pesar ainda menos. Calcula-se que os nova-iorquinos gastem apenas 3% do orçamento com o transporte coletivo. O subsídio estatal do transporte coletivo na Europa e Estados Unidos pode chegar a 70% dos custos de operação com o sistema. (...) no Brasil, remunera-se por passageiro transportado e que cortar gastos é reduzir a qualidade. 'Isso implica em diminuir o número de viagens e de linhas, fundir linhas, demitir trocadores, reduzir a presença de outros agentes de controle''' (ESTADÃO, disponível em <https://mobilidade.estadao.com.br/>; grifos).

Assim, o **incremento** de uma **política de mobilidade**, que fomentasse o debate público subsidiado por critérios técnicos e necessidades efetivas em favor dos usuários, seria a medida mais acertada e capaz de beneficiar efetivamente a coletividade.

No que tange à participação da população na definição de políticas públicas de transportes públicos, convém recordar que planejar a estrutura e operacionalização do transporte público constitui um aspecto do planejamento do ordenamento do território e

principalmente do planejamento urbano, na medida em que os transportes públicos se concentram nos centros urbanos ou para estes confluem. Torna-se imperioso que na elaboração e operacionalização do transporte público de passageiros, os atuais ou futuros usuários deste tipo de transporte sejam ouvidos, e mais ainda, que tenham direito de voto (diretamente ou por meio de delegados). Este factor é determinante para a qualidade na oferta do serviço de transporte público, e mais ainda, para a satisfação do interesse público, razão de ser da actuação estatal. O critério não deve ser apenas técnico para a escolha das linhas de transportes públicos, mas deve estar adstrito às necessidades da população. Sobre a importância e o papel da sociedade na definição de políticas públicas, Ricardo Hemany recorda que o direito social, especialmente em sua estrutura condensada, traduz se na abertura do processo de formação das decisões públicas para a sociedade, servindo de estímulo à construção de uma cidadania ativa, governante e à legitimação de ações estatais, a partir de uma cogestão. Ainda segundo este autor, este novo paradigma não rompe com o espaço institucional, mas permite à sociedade a maximização dos instrumentos de participação e controle. (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://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2020/4/2020_04_0575_0606.pdf).

Ademais, para solução de problemas, enfrentamento e minimização dos custos e despesas decorrentes da prestação do serviço público, e demais fatores que impactam no transporte público municipal, ideal seria o **planejamento e implementação de soluções inovadoras e tecnológicas**, mas tudo isso demandaria prazo médio, em detrimento ao contexto que ora se apresenta, que reivindica ação urgente.

Desta forma, a aplicação da norma contida no **art. 11 da Lei 8997/95** é medida que se impõe para solução do pedido formulado pela concessionária sem prejuízo para o usuário do transporte coletivo.

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.

Neste contexto, apresentou o Município proposta legislativa instituindo a **tarifa técnica**, consistente no preço público resultante de equação entre custos X remuneração do serviço, calculado nos termos do contrato encetado entre as partes, e a **tarifa social**, consiste no valor a ser despendido pelo passageiro dos ônibus que trafegam no município de Pouso Alegre. Conforme artigo 1º do projeto Legislativo, *verbis*:

“Art. 4º

l – Tarifa Técnica: custo por passageiro equivalente do serviço público de transporte coletivo calculado de acordo com a fórmula estabelecida no contrato de concessão;

I-A – Tarifa Pública ou Social: preço público pago pelo usuário do serviço público de transporte coletivo,”

(NR)

.....

“Art. 11-A. Uma vez calculada a Tarifa Técnica, fica o Poder Executivo autorizado a fixar Tarifa Pública ou Social, bem como a realizar o pagamento de subsídio por passageiro equivalente, em valor correspondente à diferença entre a Tarifa Técnica e a Tarifa Social, como forma de assegurar a modicidade do preço público a ser pago pelo usuário do serviço de transporte coletivo.

Parágrafo único. O subsídio por passageiro equivalente poderá ser pago até o limite anual de 1,7% (um vírgula sete por cento) da receita corrente líquida do Município, prevista na Lei Orçamentária” (NR).

.....

“Art. 12-A. No exercício de 2022, as despesas decorrentes da presente lei correrão à conta da dotação

orçamentária da Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes nº 002.0015.0026.0782.0013.2652.3336045.2001001(NR)”

Na Justificativa, assinalou o Autor do Projeto de Lei:

(...) apesar da previsão contratual de reajustes anuais da tarifa, isso não ocorreu desde que a atual concessionária assumiu a prestação do serviço em 1º de abril de 2019.

Restou evidenciada, pois, a necessidade de reajuste tarifário, o que, todavia, implicaria forte impacto ao passageiro pagante. Diante disso, a Secretaria Municipal de Administração e Finanças analisou a possibilidade de concessão de auxílio financeiro ao usuário do transporte coletivo urbano e rural, tendo concluído pela possibilidade de pagamento de subsídio/auxílio ao usuário no valor de R\$2,80 (dois reais e oitenta centavos) por passageiro/viagem, até o limite financeiro global de 1,7% (um vírgula sete por cento) da Receita Corrente Líquida.

À presente propositura visa, portanto, alterar a Lei Municipal nº 6.431/2021 no sentido de criar a distinção entre a Tarifa Técnica, que corresponde ao custo por passageiro equivalente calculado de acordo com a fórmula estabelecida no contrato de concessão, e a Tarifa Social, que representa o preço público pago pelo usuário do serviço. A diferença entre elas será suportada pelo poder concedente, na forma de um **subsídio** a ser pago por passageiro equivalente.

Trata-se, portanto, de um auxílio financeiro voltado diretamente a atenuar o ônus ao passageiro, já fortemente impactado pelas dificuldades do momento econômico extremamente delicado que o Brasil, assim como diversas nações em todo o mundo, vem enfrentando no pós-pandemia da covid-19 (grifos).

A medida proposta na Casa Legislativa encontra lastro, também, na **Lei de Mobilidade Urbana – Lei 12.587** de 3 jan. 2012 –, cujos **arts. 9º, §§3º e 5º, e 10º, PU**, disciplinam:

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. (...).

§ 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 **déficit** ou **subsídio** tarifário.

§ 5º Caso o poder público opte pela adoção de subsídio tarifário, o **déficit** originado deverá ser coberto por receitas extratarifárias, receitas alternativas, **subsídios orçamentários**, subsídios cruzados intrasetoriais e intersetoriais provenientes de outras categorias de beneficiários dos serviços de transporte, dentre outras fontes, instituídos pelo poder público delegante.

Art. 10. A contratação dos serviços de transporte público coletivo será precedida de licitação e deverá observar as seguintes diretrizes: (...).
Parágrafo único. Qualquer **subsídio tarifário** ao custeio da operação do transporte público coletivo **deverá ser definido em contrato**, com base em critérios transparentes e objetivos de produtividade e eficiência, especificando, minimamente, o objetivo, a fonte, a periodicidade e o beneficiário, conforme o estabelecido nos arts. 8º e 9º desta Lei.

O economista do IPEA, Carlos Henrique Ribeiro, aduz:

O pano de fundo dessas normas é que o sistema de transporte público pode operar com uma tarifa que não necessariamente seja equivalente à remuneração unitária do operador, abrindo possibilidades para subvenções públicas e outras fontes de receitas, inclusive as originárias dos beneficiários indiretos e dos não usuários do sistema, também custearem o sistema, dentro de parâmetros de eficiência na operação (Ipea, 2012). A Lei das Concessões (8.987/1995) estabeleceu a obrigatoriedade de processos de revisão tarifária a fim de manter o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, além da necessidade de os gestores atenderem ao princípio estabelecido de modicidade tarifária quando fixarem o preço da tarifa pública. (DE CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro: *Aspectos regulatórios e conceituais das políticas tarifárias dos sistemas de transporte público urbano no Brasil*, Texto para Discussão, No. 2192, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2016).

Maria Sylvia Z. Di Pietro complementa:

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).

No edital de **Concorrência Pública 05/2017**, publicado pelo Município de Pouso Alegre, tem-se seguinte disposição:

5.2. Para efeito da modicidade tarifária, poderão, a qualquer tempo, serem adotados outros subsídios tarifários ou receitas alternativas/complementares, nos termos do art. 11 da Lei 8.987/95. Estas receitas serão consideradas para fins de equilíbrio econômico financeiro.

Já a **Cláusula 47 do Contrato de Concessão** assegura a modicidade das tarifas cobradas pela concessionária com fornecimento de recursos compensatórios para assegurar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Portanto, leis, edital de licitação e contrato de concessão respaldam a medida legislativa que institui a **tarifa social**, subsidiada com recursos públicos municipais. Não se trata de ato atípico ou ineficiente da Administração pública, ao reverso, sem recursos públicos o transporte coletivo torna-se incapaz de ser prestado conforme premissas já apontadas, conforme estudo da jornalista Roberta Soares, que aborda os contextos nacional e europeu concernentes à concessão de subsídio:

“Na Europa, para reforçar, a média de subsídios para os sistemas de transporte público - ônibus, metrô e trem - é superior a 50%. Ou seja, metade do custo de operação é coberto por outras fontes além da tarifa paga pelo passageiro.

Não existe, no setor de transporte público coletivo, consenso maior do que a necessidade de subsídio público para garantir a eficiência e qualidade do serviço para a população. Também é consenso que o custo da operação não pode ser financiado pela tarifa, ou seja, pelo passageiro.

Não é socialmente justo e, além disso, não dá certo. Nunca deu e não dará. É outro consenso no setor. Basta olhar alguns exemplos brasileiros - como os subsídios da cidade de São Paulo, que já chegam a 47% do custo operacional - e, principalmente, os do mundo afora.

A discussão sobre a importância do subsídio ganhou força com a decisão do governo de Pernambuco e do governo federal de estadualizar o Metrô do Recife e, em seguida, conceder a gestão e operação para a iniciativa privada. O entendimento é de que a ausência de investimentos públicos levou à essa situação.

Na Europa, para reforçar, a média de subsídios para os sistemas de transporte público - ônibus, metrô e trem - é superior a 50%. Ou seja, metade do custo de operação é coberto por outras fontes além da tarifa paga pelo passageiro.

No Brasil, a média de cobertura do custo do transporte com subsídios é de 24,7%. Quem puxa essa média para cima, entretanto, são poucas

idades. É o caso de São Paulo (maior referência no Brasil, com um índice de 47% há mais de dez anos) e o Distrito Federal (embora recente, de 50%). (...).

Pelo levantamento, 117 sistemas implementaram subsídios em todo o Brasil, 37 possuem subsídios definitivos atualmente, 80 receberam somente subsídios pontuais após o início da pandemia de covid-19 e 22 entre esses sistemas já concediam subsídios definitivos antes do início da crise sanitária.

“Antes da pandemia, tínhamos menos de uma dezena de sistemas que praticavam – sem considerar as que praticam tarifa zero – a diferenciação entre tarifa de remuneração e tarifa pública. Hoje, a exemplo de São Paulo, Curitiba e Brasília, estamos com mais de uma centena de sistemas subsidiando o serviço, como medida para garantir a prestação do serviço” (Disponível em <https://jc.ne10.uol.com.br/colunas/mobilidade/2022/05/15007793-transporte-publico-sem-subsidio-nao-da-certo-essa-e-a-regra-no-mundo-e-deveria-ser-no-brasil.html>).

No mesmo sentido, Oliveira Filho assinala.

São Paulo injeta no TP anualmente R\$ 1,6 bilhão, o equivalente a subvencionar 30% do custo total de seu sistema. Enquanto Brasília destina cerca de R\$ 500 milhões do orçamento municipal para subsidiar 40% do custo do transporte local. Pesquisas apontam que, em situação hipotética, na qual se queira fornecer TP a custo zero para toda população brasileira, os Governos deveriam injetar anualmente mais de R\$ 65 bilhões nos Sistemas de Transporte. Essa conta desconsidera novos investimentos e ajustes nas capacidades operacionais que porventura poderiam se mostrar necessários (OLIVEIRA FILHO, Ricardo José Barbosa de. Análise de políticas de subsídios ao transporte público de passageiros de Região Metropolitana do Recife (STPP/RMR) / Ricardo José Barbosa de Oliveira Filho. 2017).

Portanto, a transferência de recursos públicos aos operadores de transporte é medida razoável, permitindo a redução de tarifas e beneficiando a coletividade. Mas é *“importante associá-los a critérios de eficiência e outras formas de regulação que desestimulem o aumento dos custos operacionais sem melhoria na qualidade dos serviços”* (CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro: *Aspectos regulatórios e conceituais das políticas tarifárias dos sistemas de transporte público urbano no Brasil*, Texto para Discussão, No. 2192, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2016), pelo que se

reforça a importância de projetos visando a implementação de soluções inovadoras e tecnológicas.

Em ambos os casos, o poder público local pode instituir um fundo específico para receber os recursos necessários do orçamento e de outras fontes específicas que poderão ser estipuladas na lei de criação desse fundo, como: receitas de exploração comercial atreladas ao sistema; receitas de publicidade; serviços atrelados à bilhetagem automática; receitas de estacionamento público; receitas de multas aplicadas; receitas de transferências de outros entes federativos; receitas de parcerias diversas etc. (CARVALHO, ob. cit., grifos).

Indubitável, portanto, a legalidade e legitimidade da proposta legislativa, compassadas com os fundamentos do Estado Democrático de Direito. Trata-se do *Estado atuante sob o império do Direito com a missão de concretizar direitos e garantias na comunidade nacional*, vale dizer, a legitimidade e efeito normativo do Direito não decorrem de estruturas legislativas estéreis, mas são revelados no **devido processo legislativo**, que respalda recinto isonômico e pertinente para o debate dialógico entre cidadãos despojados da *“presunçosa autocracia (tirania) de “eus” solipsistas, inatos e pressupostamente contextualizados em seus absolutos e estratégicos saberes deontológicos”*. (LEAL, Rosemiro Pereira, *“Direitos Fundamentais do Processo na Desnaturalização dos Direitos Humanos.”* In *O Brasil que queremos. Reflexões sobre o Estado Democrático de Direito*, Marcelo Galuppo (org.), Editora PUC-Minas, 2006, ps. 665-675). O Direito:

(...) contém uma *força inefável* que lhe confere, “pela própria natureza” (*sic!*), efeito normativo por enunciados só reveláveis aos juristas e provindos de um sujeito suposto personificado na ordem jurídica de um sistema social e político, exclui o PROCESSO como recinto **dialógico** (crítico-discursivo) de adrede escolha teórica à produção e balizamento do sentido normativo na criação, atuação, aplicação ou extinção do DIREITO. O **livre-arbítrio** na criação e aplicação ou extinção da norma fora do núcleo discursivo do PROCESSO, a partir de uma **livre-vontade** que não atende aos princípios autocríticos do PROCESSO na formação das opiniões e vontades, mistifica (mitifica) a produção e atuação do direito, tendo em vista que a vontade humana centrada num “eu” soberano (sábio em seu reinado) ou inatamente puro e isento de influências malévolas (razão pura ou dádiva metódica por certezas adquiridas na metodização) cria uma fé num direito natural fundador do justo e do certo e conseqüentemente delator obsessivo do injusto e do incerto.

(LEAL, ob. cit.)

A seu turno, o Estado Democrático de Direito tem como elemento nuclear, ponto de partida e destino de todas ações, a dignidade da pessoa humana, categoria axiológica aberta, heterogênea e plural que não se restringe à matriz kantiana, de modo a conformar apenas autonomia, autodeterminação e liberdade de cada pessoa, mas corresponde a um “*feixe de deveres e direitos*” que demanda o “reconhecimento e proteção pela ordem jurídica”, a “*consideração e respeito por parte do Estado e da comunidade*” (PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 5ª edição, revista ampliada e atualizada. São Paulo: Max Limonad, 2002). A proposta legislativa é capaz de tutelar o direito à mobilidade, fomentar o desenvolvimento econômico e social, e promover todos demais 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, por derradeiro, o interesse público das medidas, porquanto objetivam bem-estar coletivo. 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 consequente 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 1325/2022, podendo prosseguir em tramitação nos termos da lei.

Igor Tavares
Relator

Vereador Miguel Junior Tomatinho
Presidente

Vereador Oliveira Altair
Secretário