

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Pouso Alegre - Minas Gerais.

Pouso Alegre, 20 de julho de 2021.

PARECER JURÍDICO

Autoria – Poder Executivo

Nos termos do artigo 79 do Regimento Interno desta Casa de Leis, passamos a analisar os aspectos legais do **Projeto de Lei nº 1.188/2021**, de autoria do Chefe do Poder Executivo que **“CRIA O FUNDO MUNICIPAL DE TRANSPORTE PÚBLICO E O RESPECTIVO COMITÊ GESTOR, DISPÕE SOBRE A CONCESSÃO DE SUBVENÇÃO ECONÔMICA À CONCESSIONARIA DE TRANSPORTE COLETIVO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”**

O Projeto de lei em análise, nos termos do *artigo primeiro (1º)*, cria o Fundo Municipal de Transportes Públicos, destinado a prover recursos ao custeio e investimentos no serviço público de transporte coletivo

O *artigo segundo (2º)* dispõe que o Fundo Municipal de Transporte Público não terá personalidade jurídica própria, permanecendo na estrutura da Administração Direta do Município de Pouso Alegre, com prazo de duração indeterminado.

O *artigo terceiro (3º)* aduz que esta Lei reconhece no âmbito do Município de Pouso Alegre, o direito constitucional da população ao transporte coletivo com condição fundamental da cidadania, garantindo-lhe a regularidade, a qualidade, a continuidade da prestação e a modicidade de tarifas, ao tempo em que garante a exequibilidade do serviço de transporte público e assegura o direito dos trabalhadores do setor.

O *artigo quarto (4º)* determina que, para os fins desta Lei, considera-se:

- I – Tarifa: preço público pago pelo usuário do serviço público de transporte coletivo;
- II – Custo do Sistema: valor global da prestação do serviço público de transporte coletivo;
- III – Déficit tarifário: diferença negativa entre o custo do sistema de transporte a receita advinda das tarifas e demais receitas conforme previsão no contrato de concessão e Edital de Licitação.

O **artigo quinto (5º)** registra que o fundo será custeado com os seguintes recursos:

- I – Arrecadação de tarifas e/ou preços públicos de atividades que utilizem a malha viária municipal;
- II – Outras fontes de receita.

Parágrafo único. A arrecadação prevista nos incisos I e II dependerá de regulamentação específica.

O **artigo sexto (6º)** determina que os recursos financeiros destinados ao fundo serão depositados em conta bancária específica para esta finalidade, sendo movimentada como as demais contas bancárias do Município.

O **artigo sétimo (7º)** dispõe que fica instituído o Comitê Gestor do Fundo Municipal de Transporte Público, que terá a seguinte composição:

- I – 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes;
- II – 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Administração e Finanças;
- III – 1 (um) representante da Chefia de Gabinete.

O **artigo oitavo (8º)** que são as competências do Comitê Gestor do Fundo Municipal de Transportes Públicos:

- I – Apurar a diferença entre o custo do sistema de transporte e a receita advinda das tarifas e demais receitas conforme previsões do Contrato de Concessão e Edital de Licitação;
- II – Autorizar subsídios e repasses financeiros necessários ao custeio, investimento e remuneração da concessionária, para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão;
- III – Fiscalizar o sistema de monitoramento da frota para acompanhamento do volume de serviço prestado, notadamente por meio de conferência entre viagens e frotas programadas e realizadas;

IV – Fiscalizar a prestação dos serviços por outros indicadores;

V – Definir e executar o fluxo de informação necessárias ao acompanhamento da arrecadação, da demanda de passageiros, dos custos operacionais e dos investimentos feitos, conferindo-lhes publicidade.

O *artigo nono (9º)* traz que a fim de assegurar a modicidade das tarifas e a adequada prestação do serviço, afetado, principalmente, pelos efeitos da pandemia da Covid-19, fica o Poder Executivo Municipal autorizado a conceder subvenção econômica à concessionária de Transporte Coletivo, no valor de até R\$ 3.600,00 (três milhões e seiscentos mil reais), no exercício financeiro de 2021, em caso de déficit sempre que o valor da tarifa praticada for insuficiente para fazer frente ao custeio e aos investimentos em cobertura e melhorias, conforme definido pelo Comitê Gestor do Transporte Municipal, após regular apuração do resultados financeiro nos termos do contrato de concessão e edital de licitação.

§1º. A concessionária deverá apresentar ao Comitê Gestor relatório mensal indicando a arrecadação, o custeio e os investimentos feitos.

§2º. O valor definido no caput deste artigo será disponibilizado em parcelas de, no máximo, R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais) no mês e será transferido para contas vinculadas da Concessionária.

O *artigo dez (10)* aduz que havendo subvenção econômica, a concessionária não poderá promover demissão coletiva de trabalhadores no ano de 2021.

O *artigo onze (11)* dispõe que para os exercícios seguintes ao ano de 2021, fica o Poder Executivo Municipal autorizado a conceder subvenção econômica à concessionária de transporte coletivo, até o valor correspondente a 0,50% (cinquenta centésimos por cento) da receita corrente líquida, prevista da Lei Orçamentária, em caso de déficit, sempre que o valor da tarifa praticada for insuficiente para fazer frente ao custeio e aos investimentos em cobertura e melhorias, conforme definido pelo Comitê Gestor do Transporte Coletivo, após regular apuração dos resultados financeiros nos termos do Contrato de Concessão e Edital de Licitação.

O **artigo doze (12)** determina que as despesas decorrentes da presente lei correrão à conta da dotação orçamentária da Secretaria Municipal de Transito e Transportes n° 02.15.26.0782.0013.2641.3.3.60.45.100 – R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais).

E ao final, segundo o **artigo treze (13)**, revogadas as disposições em contrário, esta lei entra em vigor da data de sua publicação

DA INICIATIVA E COMPETÊNCIA

A Constituição da República dispõe em seu artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea “b”:

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;”

O presente projeto de lei foi elaborado no exercício da competência legislativa, consoante o disposto no artigo 30, incisos I, da Constituição Federal, já que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.

Por interesse local entende-se:

“Todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local”.¹

A competência do Município, portanto, reside no direito subjetivo público de tomar toda e qualquer providência, em assunto de interesse local, isto é, em assuntos de seu peculiar interesse, legislando, administrando, tributando, fiscalizando, sempre nos limites ou parâmetros fixados pela Constituição da República; Constituição Estadual e Lei Orgânica Municipal.

No caso em apreço, a criação do Fundo Municipal de Transportes Público, que ora se cria, tem por objetivo prover recursos ao custeio e investimento no serviço público de transporte coletivo, com vistas a gestão de excepcionalidades futuras, em que seja necessária a adoção de medidas de reequilíbrio contratual, bem como novos investimentos no sistema, conforme justificativa apresentada.

Segundo, o texto da proposta apresentada, se requer autorização para “a concessão de subvenção econômica, dentro de limite máximo pré-estabelecido, como medida de compensação pela queda no número de passageiros equivalentes, de modo que seja possível a manutenção da operação nas diversas linhas sem o aumento exacerbado da tarifa”. SIC.

A propositura encontra amparo legal na Lei Orgânica Municipal ao dispor em seu **artigo 214 da LOM:**

Art. 214. Compete ao Município, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União, organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos ou de utilidade pública relativos a transporte coletivo, escolar e individual de passageiros, tráfego, trânsito e sistema viário municipal.

¹ CASTRO José Nilo de, in Direito Municipal Positivo, 4. ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49.

E ainda:

Art. 217. Compete ao Poder Executivo:

I - traçar diretrizes para o ordenamento do transporte, dando prioridade ao transporte coletivo;

Lado outro, conforme disposto na **LOM é vedado:**

Art. 136. São vedados: (...)

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

Neste sentido a jurisprudência do **Egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais:**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO LAGOA SANTA - LEI MUNICIPAL N. 3.639/2014 - **CRIAÇÃO DE FUNDO DESTINADO A PROGRAMA ANTIDROGAS - INICIATIVA PARLAMENTAR - VÍCIO FORMAL - AUMENTO DE DESPESAS - ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA - AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES.** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO LAGOA SANTA - LEI MUNICIPAL N. 3.639/2014 - CRIAÇÃO DE FUNDO DESTINADO A PROGRAMA ANTIDROGAS - INICIATIVA PARLAMENTAR - VÍCIO FORMAL - AUMENTO DE DESPESAS - ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA - AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO LAGOA SANTA - LEI MUNICIPAL N. 3.639/2014 - CRIAÇÃO DE FUNDO DESTINADO A PROGRAMA ANTIDROGAS - INICIATIVA PARLAMENTAR - VÍCIO FORMAL - AUMENTO DE DESPESAS - ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA - AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO LAGOA SANTA - LEI MUNICIPAL N. 3.639/2014 - CRIAÇÃO DE FUNDO DESTINADO A PROGRAMA ANTIDROGAS - INICIATIVA PARLAMENTAR - VÍCIO FORMAL -- AUMENTO DE DESPESAS - ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA - AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. - **A Lei Municipal que promove o aumento de despesas ao ente federado, com a instituição de fundo com recursos do orçamento municipal para promoção de programa antidrogas, e cria, além disso, novas atribuições a órgão vinculado à Administração Direta, viola o princípio da separação de poderes e constitui vício formal, uma vez que o legislador municipal adentra em seara exclusiva do chefe do Poder Executivo.** (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000140992694000 MG, Relator: Mariângela Meyer, Data de Julgamento: 22/06/2016, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 08/07/2016)

A Lei 4.320/64, em seu artigo 71 e ss., trata dos fundos especiais. Veja:

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente

Os fundos municipais são fundos especiais criados para receber e distribuir recursos financeiros para a realização de atividades ou projetos municipais específicos. As atividades e os projetos que recebem receita desses fundos são programas que visam o atendimento do interesse público. O dinheiro que vai para o fundo municipal vem de uma origem específica e só pode ser utilizado para a sua finalidade inicial.

As características básicas dos fundos especiais são: i) instituição por lei, instauração pelo Poder Executivo; ii) regulamentação por decreto executivo; iii) financiamento por receitas especificadas na lei de criação; iv) vinculação estritamente às atividades para as quais foram instituídos; v) orçamento próprio; vi) normas especiais de controle e prestação de contas.

A doutrina de **MACHADO JR. & REIS**², comentando a Lei 4.320/64:

As características do Fundo Especial são: constituição de receitas específicas instituídas em lei; vinculação à realização de determinados objetivos ali serviços; e a vinculação a um órgão da Administração. Ao ser instituído, o Fundo Especial deverá vincular-se a realização de programas de interesse da administração, compatíveis com as necessidades da comunidade, cujo controle é feito através dos respectivos planos obrigatórios de aplicação que

² REIS, Heraldo da Costa. Fundos Especiais: uma nova forma de gestão de recursos públicos. Rio de Janeiro: IBAM. 1993

acompanham a lei orçamentária (art. 165 - parágrafo 5º - inciso I - CF). A gestão do fundo será realizada pelo setor da administração direta ou indireta, responsável pela execução e/ou coordenação de programas e ações na área municipalizada, cuja fiscalização deverá ficar por conta do Tribunal de Contas, e o acompanhamento e a avaliação deverá estar sob o encargo do Conselho Municipal.

Além disso, **NELSON NERY COSTA** explica sobre as políticas públicas municipais de transporte:

A competência sobre os transportes terrestres é dividida entre a União, quanto aos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; entre os Estados, quanto aos serviços de transporte rodoviário intermunicipal, e entre os Municípios, quanto aos serviços de transporte municipal urbano e rural. Foi previsto expressamente, no art. 30, V, do texto constitucional, que cabe ao Município organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o transporte coletivo, que tem caráter essencial.

(...)

O transporte público tem natureza essencial, pois não só assegura a liberdade de locomoção, mas facilita o desenvolvimento econômico e social. É preciso, porém, ter cuidado no exercício de tais serviços, principalmente quando se realiza por meio de concessionárias e de permissionárias privadas. Exige-se fiscalização contínua, racionalidade no controle e na expansão da rede, tarifa justa e garantia do exercício dos direitos dos usuários. (...) O Município tem o direito de dispor sobre seus serviços de transporte público, podendo realizar a gestão por meio de políticas públicas que permitam ouvir as associações de moradores e outras entidades da sociedade civil.³

JUSTIFICATIVA DO PROJETO

O Projeto de Lei apresenta justificativa dispondo que tem “a propositura visa, principalmente, garantir a regularidade, a continuidade, a eficiência qualidade do serviço público de transporte coletivo em nosso Município sem que haja aumento da tarifa, tendo em vista que as medidas de enfrentamento da pandemia da Covid-19 provocaram nítido desequilíbrio econômico-financeiro no contrato de concessão.

Neste sentido, propõe-se a criação do Fundo Municipal de Transportes Público, destinado a prover recursos ao custeio e investimento no serviço público de transporte coletivo de modo a facilitar a gestão de excepcionalidades futuras, em que seja necessária

³ COSTA, Nelson Nery in Direito Municipal Brasileiro, 8ª ed., Rio de Janeiro: Editora GZ, 2019.

a adoção de medidas de reequilíbrio contratual, bem como novos investimentos no sistema.

A propostas também contempla a autorização para a concessão de subvenção econômica, dentro de limite máximo pré-estabelecido, como medida de compensação pela queda no número de passageiros equivalentes, de modo que seja possível a manutenção da operação nas diversas linhas sem o aumento exacerbado da tarifa.

O repasses ficarão condicionados à demonstração, mês a mês, do efetivo déficit e está atrelado, no ano de 2021. À não realização de demissões coletivas. ”

REQUISITOS LEGAIS - ARTIGO 16 DA LEI Nº 101/2000

Por fim, cumpre ressaltar que, em obediência ao disposto na Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, em seu artigo 16, **o Poder Executivo apresentou declaração de que há compatibilidade e adequação da despesa constante do referido Projeto a Lei de Responsabilidade Fiscal - (PPA, LOA e LDO) e estimativa de impacto orçamentário financeiro.**

Fonte de Recursos: 2001001 - Recursos Ordinários

Impacto	2021	2022	2023
Ativo Financeiro Inicial (I)	119.101.850,84	119.101.850,84	119.101.850,84
Passivo Financeiro Inicial (II)	1.131.389,09	1.131.389,09	1.131.389,09
Situação Financeira Inicial (III)=(I - II)	117.970.461,75	117.970.461,75	117.970.461,75
Resultado Aumentativo (Acumulado)	0,00	0,00	0,00
Resultado Aumentativo Orçamentário (IV)=(V + VI)	0,00	0,00	0,00
Receita (V)	0,00	0,00	0,00
Interferências Ativas (VI)	0,00	0,00	0,00
Resultado Aumentativo Extra-Orçamentário(VII)=(VIII)	0,00	0,00	0,00
Acréscimos Patrimoniais no Financeiro (VIII)	0,00	0,00	0,00
Resultado Diminutivo	17.718.536,54	17.718.536,54	17.718.536,54
Resultado diminutivo Orçamentário (IX)=(X + XI)	15.074.783,46	15.074.783,46	15.074.783,46
Despesas (Projeção das Despesas Liquidadas) (X)	15.074.783,46	15.074.783,46	15.074.783,46
Interferências Passivas (XI)	0,00	0,00	0,00
Resultado Diminutivo Extra-Orçamentário (XII)=(XIII)	2.643.753,08	2.643.753,08	2.643.753,08
Decréscimos Patrimoniais no Financeiro (XIII)	2.643.753,08	2.643.753,08	2.643.753,08
Resultado Projetado	0,00	0,00	0,00
Situação Orçamentária Antes do Ato (XIV)=(IV - IX)	(15.074.783,46)	(15.074.783,46)	(15.074.783,46)
Situação Financeira Antes do Ato (XV)=(III+IV+VII-IX-XII)	100.251.925,21	100.251.925,21	100.251.925,21
Demonstrativo do Impacto	3.600.000,00	0,00	0,00
Fontes de Compensação	0,00	0,00	0,00
Resultado Orçamentário Final Reprojetoado	(15.074.783,46)	(15.074.783,46)	(15.074.783,46)
Resultado Financeiro Final Reprojetoado	100.251.925,21	100.251.925,21	100.251.925,21

Conclusão
Atende ao Inciso I do art. 16 da Lei Complementar nº 101-2000

Diante disso, sob o aspecto legislativo formal, ora em análise, a proposição em exame se afigura revestida da condição legal no que concerne tanto à competência quanto à iniciativa, que é privativa do Chefe do Poder Executivo, não existindo obstáculos legais a sua tramitação nesta Casa de Leis, ressalvando que a análise do mérito compete única e exclusivamente ao Douto Plenário desta Casa de Leis.

QUORUM

Sendo assim, temos a esclarecer que para a sua aprovação é exigido quórum de **maioria absoluta dos membros da Câmara**, nos termos do artigo 53, §2º, alínea “i” da Lei Orgânica Municipal e artigo 56, inciso I do Regimento Interno da Câmara Municipal de Pouso Alegre.

CONCLUSÃO

Por tais razões, exara-se **parecer favorável** ao regular processo de tramitação do **Projeto de Lei 1.188/2021**, para ser para ser submetido à análise das ‘*Comissões Temáticas*’ da Casa e, posteriormente, à deliberação Plenária.

Salienta-se que, o parecer jurídico, ora exarado, é de caráter meramente opinativo, sendo que a decisão final a respeito, compete exclusivamente aos ilustres membros desta Casa de Leis. É o modesto entendimento e parecer, S.M.J.

Geraldo Cunha Neto

OAB/MG nº 102.023