



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Parecer nº 002/2021

Projeto de Decreto Legislativo nº 002/2020, que “Susta os efeitos do Decreto nº 9.268, de 30 de novembro de 2020 que reajusta as tarifas do transporte coletivo urbano”. Legalidade.

Trata-se de solicitação de parecer formulada pelo Presidente desta Casa, Vereador Carlos Enrique Civeira, datada de 25/01/2021, acerca do Projeto de Decreto Legislativo nº 002/2020, que “Susta os efeitos do Decreto nº 9.268, de 30 de novembro de 2020 que reajusta as tarifas do transporte coletivo urbano”. Recebida a solicitação de parecer em 1º/02/2021. Autuado e rubricado até fls. 112.

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

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

O Projeto de Decreto Legislativo objetiva a sustação dos efeitos do Decreto 9.268, de 30 de novembro de 2020, e consequentemente, qualquer outro que lhe altere, *in casu*, o Decreto 9313/2021, que alterou o valor da tarifa de transporte público coletivo, ora fazendo menção a reajuste, ora a reequilíbrio econômico financeiro¹, que são institutos totalmente distintos, cuja diferenciação é de suma importância para análise inicial do instrumento normativo que se pretende sustar.

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

¹ Em que pese estar expresso “... o reajuste tarifário necessário para garantir o equilíbrio financeiro das empresas...” [grifo nosso]



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Já a revisão destina-se à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, afetado por fatos ocorridos ao longo da execução do contrato".²

O reajuste, segundo Marçal Justen Filho³ é a “*alteração dos preços para compensar (exclusivamente) os efeitos das variações inflacionárias*”, ainda, segundo o citado jurista, “*não há benefício para o particular na medida em que o reajustamento do preço tem natureza jurídica similar à da correção monetária*”.

No que se refere reequilíbrio econômico financeiro, bem didática a ementa de julgado exarado pelo Tribunal de Contas da União:

“Equilíbrio econômico-financeiro. Contrato. Teoria da Imprevistação. Alteração Contratual. A ocorrência de variáveis que tornam excessivamente onerosos os encargos do contratado, quando claramente demonstradas, autorizam a alteração do contrato, visando ao restabelecimento inicial do equilíbrio econômico financeiro, com fundamento na teoria da imprevisão, acolhida pelo Decreto-Lei 2.300/86 e pela atual Lei n.º 8.666/93. (TCU, TC-500.125/92-9, Min. Bento José Bugarin, 27/10/94, BDA n.º 12/96, Dez/96, p. 834).”

Ambos têm previsão expressa junto à Lei nº 8.666/93.

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

II – por acordo das partes:

² Legislação Administrativa para Concursos. Jorge Munhós de Souza/Carolina Barros Fidalgo. Editora JusPodivm. 5^a edição, revista, atualizada e ampliada. 2019. Pág. 1038.

³ Comentários à Lei de licitações e Contratos Administrativos. Ed. Dialética, 15^a edição, 2012, São Paulo, p. 908



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração da obra, serviço, ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do princípio, configurando álea econômica extraordinária ou extracontratual. [grifo nosso]

Por sua vez, a Lei nº 8.987/1995, que “Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências”:

Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.

§ 2º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro. [grifo nosso]

Tanto o reajuste, como o equilíbrio econômico financeiro, pressupõem um contrato prévio, do qual não se tem a informação e/ou conhecimento de que esteja vigente, pelo menos é o que se constata da análise dos autos do Projeto de Decreto Legislativo nº 002/2020, pois não há nenhuma informação nesse sentido.

Ademais, é de se referir o entendimento esboçado pelo Superior Tribunal de Justiça sobre não haver direito ao **reequilíbrio econômico financeiro** sem prévia licitação (Informativo 535):

DIREITO ADMINISTRATIVO. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO EM CONTRATO DE PERMISSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. Não há garantia da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de permissão de serviço de transporte público realizado sem prévia licitação. Precedentes citados: AgRg nos EDcl no REsp 799.250-MG, Segunda Turma, DJe 4/2/2010, e AgRg no Ag



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

800.898-MG, Segunda Turma, DJe 2/6/2008. REsp 1.352.497-DF, Rel. Min. Og Fernandes, julgado em 4/2/2014.

Dessa forma, há que se fazer uma correta distinção, que não foi realizada no Decreto nº 9.268/2020⁴, acerca dos institutos do reajuste e do reequilíbrio econômico-financeiro, principalmente para que os instrumentos normativos estejam embasados juridicamente, não podendo os mesmos ser considerados como a mesma situação, até porque a própria lei traz distinção entre eles e os aplica a situações totalmente diversas, inclusive quanto a prazos, portanto, tecnicamente, são institutos distintos.

Relevante citar que o Decreto nº 9.313/2021 alterou o Decreto nº 9.268/2020, portanto, qualquer sustação do primeiro Decreto terá como consequência lógica o mesmo efeito para o segundo, já que haveria um fato impeditivo para que o posterior gerasse efeitos.

Na sequência, Preceitua a Lei Orgânica:

Art. 138. As tarifas de taxis e transporte coletivo serão da inteira responsabilidade e competência do Poder Executivo, observado o mapa de custo, fiscalizado pela Prefeitura Municipal, no setor competente, e decretado pelo Executivo. (Declarado sem eficácia – Decreto Legislativo nº 1752);

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

A priori, o que se constata da leitura do dispositivo em comento, é que o Decreto Legislativo nº 1752 tornou sem efeito tão somente o caput do art. 138 da Lei Orgânica, não o fazendo em relação ao parágrafo único.

Fosse a manifestação do interesse do legislador declarar sem efeito o art. 138 e o parágrafo único, o teria feito como fez no art. 11 da Lei Orgânica, onde especifica a expressão “caput” o que pode ser utilizado como exemplo:

Obs: (Decreto Legislativo nº 2242 de 31.03.06 – torna sem eficácia o artigo 11 e caput.)

⁴ “CONSIDERANDO a análise da pauta do COMUT – Conselho Municipal de Trânsito e Mobilidade Urbana de Sant’Ana do Livramento – RS, que acolheu e aprovou o **reajuste tarifário** necessário para garantir o **equilíbrio econômico financeiro** das empresas, bem como para garantir a continuidade da prestação de serviço, nas condições estabelecidas por Lei.” [grifo nosso]



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

“Art. 11. O Município pode celebrar convênios com a União, o Estado e Municípios, mediante autorização da Câmara Municipal, para execução de suas leis, serviços e decisões, bem como para executar encargos análogos dessas esferas.

§ 1º Os convênios podem visar a realização de obras ou a exploração de serviços públicos de interesse comum.

§ 2º Pode, ainda, o município, através de convênios ou consórcios com outros Municípios da mesma comunidade sócio-econômica, criar entidades intermunicipais para a realização de obras, atividades ou serviços específicos de interesse comum, devendo os mesmos ser aprovados por leis dos Municípios que deles participem.

§ 3º É permitido delegar, entre o Estado e o Município, também por convênio, os serviços de competência concorrente, assegurados os recursos necessários.” [grifo nosso]

O que se pode deduzir, no que se refere ao exemplo do art. 11, é que não houve interesse do legislador em tornar sem efeito os §§1º, 2º e 3º, que, em tese, mantêm vigência, até porque não se constata prejuízo na sua aplicação.

Raciocínio semelhante há que se aplicar em relação do art. 138, caput, e seu parágrafo único.

Oportuno colacionar que a Lei Complementar nº 95/1998, que “Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona”, prescreve:

Art. 9º A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas. (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

Pela dicção do dispositivo acima referido é possível constatar que a lei, no caso concreto o Decreto Legislativo nº 1752, por analogia, expressou que restou tornado sem efeito apenas o art. 138 da Lei Orgânica, não havendo menção expressa acerca de seu parágrafo.

O cerne da questão está em torno do fato que tendo o sido o art. 138 tornado sem eficácia, se esse efeito se entenderia para o seu respectivo parágrafo único.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Mas a questão vai além, há que se abordar, inclusive, a temática de interpretação jurídica. Na lição de André Franco Montoro⁵, assim podem ser definidos os métodos de que se serve a interpretação:

“Interpretação gramatical ou filosófica é a que toma por base o significado das palavras da lei e sua função gramatical. Apoiando-se na gramática, contribui, muitas vezes, para o aperfeiçoamento da redação das leis. É, sem dúvida, o primeiro passo a dar na interpretação de um texto. Mas, por si só é insuficiente, porque não considera a unidade que constitui o ordenamento jurídico e sua adequação à realidade social. É necessário, por isso, colocar seus resultados em confronto com os elementos das outras espécies de interpretação”.

“A interpretação lógico-sistêmática leva em conta o sistema em que se insere o texto e procura estabelecer a concatenação entre este e os demais elementos da própria lei, do respectivo campo do direito ou do ordenamento jurídico legal. [...]”.

“A interpretação histórica baseia-se na investigação dos antecedentes da norma. Pode referir-se ao histórico do processo legislativo, desde o projeto de lei, sua justificativa ou exposição de motivos, discussão, emendas, aprovação e promulgação. [...]”.

“A interpretação sociológica baseia-se na adaptação do sentido da lei às realidades e necessidades locais. [...]”. [grifo nosso]

Porém, em que pese possível discussão⁶ interpretativa e de técnica legislativa sobre o tema, há que se presumir a constitucionalidade⁷, pois essa é a regra.

⁵ Introdução à Ciência do Direito. 21^aed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993. Pág. 373/374

⁶ Sobre o tema, a lição de Vicente Rao: “cada artigo deve conter um conceito dispositivo logicamente correto”. [...]. “o parágrafo, em sentido lógico, designa a parte ou seção de um discurso, ou capítulo, que forma um sentido completo e independente; mas em sentido técnico legislativo, indica a disposição secundária de um artigo, ou texto de lei, que, de qualquer modo, completa ou altera a disposição principal, a que se subordina.”

<https://migalhas.uol.com.br/quentes/33462/mudancas-no-cpc---primeiras-linhas> Acesso em 1º/2/2021

⁷ Ao confrontar regras (enunciados descriptivos, aplicados de acordo com as regras de subsunção, isso quer dizer a aplicação e enquadramento do fato à norma) e princípios (normas que consagram valores), Barroso conclui no sentido de uma nova dogmática da interpretação constitucional, não mais restrita à denominada interpretação jurídica tradicional.

Assim, “... as especificidades das normas constitucionais (...) levaram a doutrina e a jurisprudência, já de muitos anos, a desenvolver ou sistematizar um elenco próprio de princípios aplicáveis à interpretação constitucional. Tais princípios, de natureza instrumental, e não material, são pressupostos lógicos, metodológicos ou finalísticos da aplicação das normas constitucionais. São eles, na ordenação que se afigura mais adequada para as circunstâncias brasileiras: o da supremacia da



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Na lição de Luís Alberto Barroso⁸:

“a presunção de constitucionalidade das leis encerra, naturalmente, uma presunção iuris tantum, que pode ser infirmada pela declaração em sentido contrário do órgão jurisdicional competente (...). Em sua dimensão prática, o princípio se traduz em duas regras de observância necessária pelo intérprete e aplicador do direito:

(a) não sendo evidente a inconstitucionalidade, havendo dúvida ou a possibilidade de razoavelmente se considerar a norma como válida, deve o órgão competente abster-se da declaração de inconstitucionalidade; (

b) havendo alguma interpretação possível que permita afirmar se a compatibilidade da norma com a Constituição, em meio a outras que carreavam para ela um juízo de invalidade, deve o intérprete optar pela interpretação legitimadora, mantendo o preceito em vigor”

Ante a presunção da constitucionalidade das leis e atos do Poder Público, todo ato normativo – oriundo, em geral, do Poder Legislativo - presume-se constitucional até prova em contrário. Uma vez promulgada e sancionada uma lei, passa ela a desfrutar de presunção relativa (ou *iuris tantum*) de constitucionalidade.

Denota-se que o objetivo do dispositivo questionado é dar conhecimento ao Poder Legislativo da temática relacionada a tarifa, dentre as quais, o transporte coletivo, até mesmo para que possa haver eventual questionamento por parte deste Poder, no exercício de sua função fiscalizadora, podendo, inclusive, se for o caso, sustar o Decreto Executivo caso tenha exorbitado o poder regulamentar. Logicamente, que sem esse procedimento de publicidade à Casa Legislativa, poderá haver o comprometimento de sua função fiscalizadora.

Constituição, o da presunção de constitucionalidade das normas e atos do poder público, o da interpretação conforme a Constituição, o da unidade, o da razoabilidade e o da efetividade”.

Enfim, essas são as marcas do “novo direito constitucional ou neoconstitucionalismo, que se evidencia ao propor a identificação de novas perspectivas, marcando, talvez, o início de um novo período do Direito Constitucional. (Direito Constitucional esquematizado / Pedro Lenza. - Coleção esquematizado® / coordenador Pedro Lenza - 24. ed. - São Paulo : Saraiva Educação, 2020. Págs. 74/75). [grifo nosso]

⁸ Interpretação e Aplicação da Constituição. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 164/ 165.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Contudo, em que pesem as discussões jurídicas acerca do parágrafo do art. 138 da Lei Orgânica, há outras situações a serem abordadas, que, **em tese**, comprometem a legalidade dos Decretos emitidos, que serão abordadas no decorrer do presente parecer.

A Lei Municipal nº 6.067/2012, que “Dispõe sobre o Sistema de Trânsito Transporte e Mobilidade Urbana em Sant’Ana do Livramento e dá outras providências”, por sua vez, expressa:

Art. 10 - São atribuições da Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente:

III. auxiliar através dos técnicos da secretaria, na elaboração da Planilha de Cálculo Tarifário relativa ao transporte coletivo.

A Administração Pública está vinculada ao princípio constitucional da legalidade⁹, tendo o poder-dever de zelar pela sua observância¹⁰.

A legislação é muito clara ao referir que os técnicos da Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente auxiliarão na elaboração da planilha de cálculo tarifário relativa ao transporte coletivo.

Certamente que se não fosse tal setor, obviamente que seria outro, pois, caso contrário, estar-se-ia aceitando uma planilha unilateral sem a devida ciência e conferência por parte do Poder Público, o que estaria, a princípio, prejudicando a gestão do contrato em relação ao serviço prestado, com a imposição de uma tarifa fixada unilateralmente.

É de se ressaltar o Memorando nº 475/2020/SEPLAMA, datado de 03/12/2020, endereçado à Unidade Central de Controle Interno – UCCI, informando que documentação de elaboração do cálculo tarifário não tramitou perante a Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente, o que não ratifica o conteúdo do art. 2º do Decreto nº 9.268/2020, fls. 11. Ainda, acerca da questão, os documentos de fls. 91/94.

Ainda, no mesmo diploma legal:

⁹ Constituição Federal.

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

¹⁰ “O ato é ilegal, por vício de forma, quando a lei expressamente a exige ou quando uma finalidade só possa ser alcançada por determinada forma.” (Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. - 32. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2019).



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Art. 28 - Qualquer modificação no preço das passagens vigorará depois de fixada pelo Município e anunciada com antecedência mínima de 30 (trinta) dias.

Parágrafo Único – A alteração do preço das passagens será objeto de Decreto do Executivo após análise e parecer técnico do Conselho Municipal – COMUT.

Denota-se que o Decreto nº 9.313/2021, alterou o Decreto nº 9.268/2020. Inicialmente, o valor da tarifa foi fixado em R\$ 3,50, sendo, posteriormente, reduzido para R\$ 3,20.

O *caput* do art. 28 é impositivo ao prever que qualquer modificação vigorará depois de fixada, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, não fazendo nenhuma diferenciação se para mais ou para menos, o que se denota estar-se subsidiado no princípio da não surpresa, evitando que os usuários tenham que arcar sem conhecimento prévio com aumento da tarifa e as empresas prestadoras do serviço com a sua redução, situações que se enquadram perfeitamente dentro da publicidade dos atos da Administração Pública. Denota-se que o Decreto nº 9.313/2021 não obedeceu a esse interstício.

No que se refere ao parecer técnico do Conselho Municipal – COMUT, há nos autos da proposição, fls. 76, a ata nº 01, datada de 26/11/2020, reunião do respectivo Conselho. Inicialmente há que se referir a ausência de comprovação de convocação de todos os membros a fim de justificar quórum tão reduzido na reunião¹¹, já que o COMUT é constituído por 16 (dezesseis) membros, conforme determina o art. 4º da Lei nº 5.355/2008¹². Em verdade, na respectiva ata, sequer há menção a esse tema. Vale frisar que Decreto nº 9.268/2020 se embasou, também, em aprovação “UNÂNIME DO CONSELHO MUNICIPAL DE TRÂNSITO, TRANSPORTE E MOBILIDADE URBANA”, o que não procede, pois está expresso junto à ata voto contrário.

¹¹ Art. 6º - As reuniões do Conselho deverão ser instaladas em primeira convocação com a presença de metade mais um de seus membros e, em Segunda convocação, meia hora após a primeira, com qualquer número.

¹² Art. 4º- O COMUT será constituído por 16 (dezesseis) membros a seguir: a) Um (1) representante da UNAMOS; b) Um (1) representante do Sindicato dos Trabalhadores nas Empresas de Transporte; c) Um (1) representante dos Estudantes; d) Um (01) representante do Sindicato das Empresas de Transporte Urbano (STU); e) Um (01) representante dos Taxistas; f) Um (01) representante da Associação de Transporte Escolar; g) Um (01) representante do Centro de Formação de Condutores (CFC's) h) Um (01) representante da Brigada Militar; i) Um (01) representante do Sindicato dos Comerciários; j) Um (01) representante da Secretaria Municipal de Obras; k) Um (01) representante da Secretaria Municipal de Transporte e Serviços Urbanos; l) Um (01) representante do Conselho Regional dos Engenheiros e Arquitetos (CREA); m) Um (01) representante da Associação Comercial e Industrial de Livramento (ACIL); n) Um (01) representante da ASSANDEF; o) Um (01) representante da ASEA – Associação Santanense de Engenheiros e Arquitetos; p) Um (01) representante dos Moto-taxistas.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

A solicitação questiona possível conduta passível de penalidade. Em tese¹³, poderia¹⁴ haver a incidência do Decreto nº 201/67, que “Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências”:

Art. 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:

VII - Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática;

Assim, o parecer, s.m.j., de caráter opinativo¹⁵, é pela legalidade do Projeto de Decreto Legislativo 002/2020.

Em que pese desnecessário explicitar, registre-se que o presente parecer não exime as Comissões pertinentes das respectivas análises acerca do PL, cujas manifestações já constam nos autos, fls. 67 e 68.

Sant'Ana do Livramento, 2 de fevereiro de 2021.



Christiano Fagundes da Silva

Procurador Jurídico

¹³ A expressão “em tese” é utilizada pelo fato de que eventual conduta teria que ser apurada, sendo prematuro qualquer juízo de valor sem o devido processo legal a fim de que se apure eventual responsabilidade.

¹⁴ A forma "poderia" faz parte do futuro do pretérito do indicativo e exprime dúvida, probabilidade, suposição sobre fatos passados.

¹⁵ STF. MS 24073.