



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

Parecer nº 017/2022

Projeto de Emenda à Lei Orgânica, que “Modifica o inciso VII do art. 179 da Lei Orgânica do Município de Sant'Ana do Livramento”. Inconstitucionalidade formal.

Trata-se de solicitação de parecer formulada pela Vereadora Maria Helena Duarte, fls. 06, datada de 07/04/2022, acerca do Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 003/2021, que “Modifica o inciso VII do art. 179 da Lei Orgânica do Município de Sant'Ana do Livramento”. Recebida a solicitação de parecer em 12/04/2022. Autuado e rubricado até fls. 09.

Inicialmente, importante comparar a legislação vigente e a alteração proposta:

Redação vigente	Alteração proposta
Art. 179 [...] VIII - é assegurada aos deficientes físicos e mentais e aos idosos com mais de sessenta anos de idade, comprovadamente carentes, a gratuidade do transporte coletivo municipal, nos termos que a lei determinar.	Art. 179 [...] VIII - é assegurada gratuidade de transporte coletivo municipal aos deficientes físicos e mentais, independentemente de comprovação de carência, bastando a apresentação de atestado médico com CID, e aos idosos com mais de 60 anos de idade mediante demonstração de carência nos termos que lei determinar.

Em linhas gerais, a Proposta de Emenda a Lei Orgânica passaria a assegurar a “gratuidade de transporte coletivo municipal aos deficientes físicos e mentais, independentemente de comprovação de carência, bastando a apresentação de atestado médico com CID”, portanto, não se exigindo mais carência.

Está-se diante de suas situações a serem analisadas, de um lado o direito social constitucional de direito ao transporte, assim previsto junto à Constituição Federal:

Rua Senador Salgado Filho, 528  
Santana do Livramento, RS - CEP: 97573-432  
Fone: (55) 3241-8600 - Fax: (55) 3241-8600



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

*Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015) [grifo nosso]*

De outro, o direito da empresa concessionária/permissionária ao reequilíbrio econômico financeiro, consoante prevê 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 [...]*

*§ 3º Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso.*

*§ 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.*

*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.*

Partindo da premissa acima, para que alguém não pague, o custo da benesse deverá, em tese, ter fonte compensatória, sob pena de que seja afetado o reequilíbrio econômico financeiro, portanto, com a alteração proposta tal direito assistirá à empresa.



## Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

### Procuradoria Jurídica

Não se desconhece o fato de que em âmbito local as empresas estão contratadas precariamente, havendo a necessidade de realização do regular do processo licitatório, todavia, ainda assim, estão prestando o serviço de transporte coletivo urbano, considerando constitucionalmente de caráter essencial<sup>1</sup>, o que lhes garante o direito do reequilíbrio econômico financeiro, que nada mais é, como já refido, do que uma compensação em face da ampliação do rol dos isentos da tarifa, o que afeta diretamente o lucro das empresas.

Refira-se que a proposição trata de matéria tipicamente administrativa, serviços públicos, no caso de transporte público.

Sobre o tema, isenção de tarifa de transporte público, oportuno colacionar julgados exarados pelo TJ/RS, no que se refere à competência legislativa:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRANSPORTE COLETIVO URBANO. INSTITUIÇÃO DE PASSE LIVRE. INICIATIVA LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL. - É *inconstitucional* a Lei 2.915/2016, do Município de Novo Hamburgo, que instituiu "passe livre" no dia 1º de maio, porque se cuida de lei de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, a teor dos arts. 61, inciso II, alínea 'd', da CF/88, dispositivo aplicável aos Municípios por força do princípio da simetria, e 83, VII, da CE/89. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70069247054, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em: 15-08-2016).*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 4015/2012, DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO. GRATUIDADE AOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AOS AGENTES DE ENDEMIAS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. VÍCIO DE*

---

<sup>1</sup> Constituição Federal.

Art. 30. Compete aos Municípios:

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;



## Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

### Procuradoria Jurídica

*INICIATIVA. PROJETO DE AUTORIA DE VEREADOR. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.* Há inconstitucionalidade formal na Lei Municipal nº 4015/2012, do município de Viamão, originada de projeto de Vereador, em face de vício de iniciativa, por violação ao princípio da separação, independência e harmonia dos poderes do Estado, previsto no art. 2º da Constituição Federal e nos artigos 5º e 10º da Constituição Estadual porque versa sobre transporte coletivo, serviço público essencial, que depende de iniciativa exclusiva do Poder Público Executivo local, nos termos do que dispõem os artigos 61, II, b, da Constituição Federal e 82, VII, da Constituição Estadual Precedentes do Órgão Especial. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70053359063, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em: 13-05-2013).

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. TRANSPORTE COLETIVO URBANO. PASSE LIVRE. INICIATIVA LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL.* Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei municipal que instituiu o "passe livre" no transporte coletivo urbano no município de São Gabriel. Competência de iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo Municipal. Princípio da simetria e separação dos Poderes. Violation do art. 61, § 1º, II \"b\", da Constituição Federal. Vício formal de iniciativa. Inconstitucionalidade reconhecida. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70032173981, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em 05/07/2010)

*ADIN. LEIS MUNICIPAIS. VÍCIO DE INICIATIVA. ISENÇÃO DE TARIFA NO TRANSPORTE PÚBLICO. INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA.* Padecem de vício de iniciativa, violando o princípio da separação entre os

Rua Senador Salgado Filho, 528  
Santana do Livramento, RS - CEP: 97573-432  
Fone: (55) 3241-8600 - Fax: (55) 3241-8600



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

*poderes, as leis municipais propostas por parlamentar que instituem a isenção de tarifa no transporte coletivo para determinadas categorias de usuários. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70018649301, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 06/08/2007)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ISENÇÃO DE TARIFA NO TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL. LEI DE INICIATIVA DO EXECUTIVO. Inconstitucionalidade da Lei 3.479/2006, do Município de Viamão, que concedeu isenção de tarifa no transporte coletivo, instituindo "passe livre" aos deficientes mentais. Inconstitucionalidade reconhecida porquanto se trata de lei de iniciativa do Poder Executivo. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70015761695, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Guinther Spode, Julgado em: 27-11-2006).*

Em que pese se tratar de Emenda à Lei Orgânica, há que se observar que o poder de emenda não é absoluto, estando limitado às normas que não invadem questões de competência privativa de outro Poder<sup>2</sup>.

João Jampaulo Júnior especifica as matérias que são da competência privativa do Prefeito<sup>3</sup>:

---

<sup>2</sup> Constituição Estadual.

Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual

Art. 8.º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação

que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

<sup>3</sup> Citação extraída do parecer exarado na AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 70031032386 – TRIBUNAL PLENO. PROPONENTE: FEDERAÇÃO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES RODOVIÁRIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. REQUERIDOS: MUNICÍPIO E CÂMARA DE VEREADORES DE CANGUÇU.



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

*"As Leis Orgânicas Municipais elencam como matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo as que tratam da criação, extinção ou transformações de cargos, funções ou empregos públicos municipais na administração direta, autárquica ou fundacional; fixação ou aumento de remuneração dos servidores públicos municipais; regime jurídico, provimento de cargos e empregos, estabilidade e aposentadoria dos servidores; organização administrativa, matéria orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração; criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal; plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dentre outros casos previstos na Lei Maior do Município (em "O Processo Legislativo Municipal", Editora de Direito, 1997, pág. 77) [grifo acrescido]"*

Assim, o parecer, s.m.j., de caráter opinativo<sup>4</sup>, é pela inconstitucionalidade formal da Emenda à Lei Orgânica em tela.

Ainda que pese desnecessário explicitar, registre-se que o presente parecer não exime as Comissões pertinentes das respectivas da análise da proposição.

Em anexo, na mesma linha do presente parecer, Orientação Técnica IGAM nº 7.869/2022.

Sant'Ana do Livramento, 20 de abril de 2022.

  
Christiano Fagundes da Silva  
Procurador Jurídico

---

<sup>4</sup> STF. MS 24073.

Porto Alegre, 18 de abril de 2022.

**Orientação Técnica IGAM nº 7.869/2022**

**I.** O Poder Legislativo do Município de Sant'Ana do Livramento solicita análise e orientações acerca do Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 3, de 2021, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Modifica o Inciso VIII do Artigo 179 da Lei Orgânica do Município de Sant'Ana do Livramento”.

**II.** Preliminarmente, esclareça-se que o procedimento para alteração da Lei Orgânica do Município está contido nessa própria norma, da seguinte forma:

Art. 86. A Lei Orgânica Municipal poderá ser emendada a partir da proposta:

I - de um terço da Câmara Municipal; (grifou-se)

II - do Prefeito Municipal;

III - da população, subscrita por cinco por cento do eleitorado do Município.

(...)

Portanto, do ponto de vista formal, depreende-se a legitimidade da iniciativa do Legislativo neste caso. Chamamos a atenção apenas para observância dos demais requisitos descritos nos parágrafos do art. 86 da L.O.M. para tramitação dessa proposta.

Sob o ponto de vista material, primeiro chama-nos atenção que tal matéria conste do texto da própria Lei Orgânica do Município.

De qualquer forma, as obrigações que se impõem ao Município em matéria de exploração econômica de serviços públicos decorrem do art. 175 Constituição Federal<sup>1</sup> e do art. 1º da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos:

Art. 1º As concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do art. 175 da Constituição Federal, por esta Lei, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos

<sup>1</sup> Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado. (grifos nossos)

indispensáveis contratos. (grifamos)

Ou seja, quando não se trata de prestação direta pelo Município, as concessões e permissões de serviços públicos para exploração econômica por entes privados sujeitam-se à lei e aos editais de licitação e contratos determinados por lei.

Nesse contexto, é pertinente citar ainda a Lei Federal nº 9.074, de 7 de julho de 1995, que assim dispõe no seu art. 2º:

Art. 2º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios executarem obras e serviços públicos por meio de concessão e permissão de serviço público, sem lei que lhes autorize e fixe os termos, dispensada a lei autorizativa nos casos de saneamento básico e limpeza urbana e nos já referidos na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e Municípios, observado, em qualquer caso, os termos da Lei nº 8.987, de 1995. (grifou-se)

Para os fins pretendidos neste parecer, vamos explicar sobre a prestação direta e indireta de serviços públicos e como essa prerrogativa legal se alinha à competência do Poder Executivo, possibilitando a concessão de gratuidade do serviço a determinados públicos como as pessoas com deficiência.

Explique-se que os serviços são prestados de forma descentralizada quando o Poder Público transfere a sua execução, por *outorga* ou *delegação*, a autarquias, fundações, empresas estatais, empresas privadas ou particulares individualmente. A outorga ou delegação, cumpre lembrar, não transfere a titularidade do serviço público, mas apenas a sua execução. A *outorga* é a transferência de um serviço público ou de utilidade pública a uma entidade criada por lei para esse fim, ao passo que a *delegação* ocorre quando o Estado transfere a execução de um determinado serviço ao particular, para que o execute, em seu nome e por sua conta e risco, mediante condições preestabelecidas.

Segundo Celso Bandeira de Mello<sup>2</sup>, forte na definição legal contida no art. 2º, inciso II, da Lei Federal nº 8.987, de 1995, a concessão de serviço público é:

... o instituto através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceite prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço.

Este autor deixou de mencionar que a concessão somente admite figurarem como contratadas as pessoas jurídicas (art. 2º, inc. II, da Lei Federal nº 8.987, de 1995); diferentemente, na

<sup>2</sup> Direito Administrativo. 16ª ed. São Paulo. Malheiros. 2003, p. 643.

permissão (art. 2º, inc. IV, do mesmo diploma legal), quando for jurídica e materialmente possível é admitida a participação de pessoas físicas. Sobre a permissão Celso Antônio<sup>3</sup> assevera:

O Estado, em princípio, valer-se-ia da permissão justamente quando não desejasse constituir o particular em direitos contra ele, mas apenas em face a terceiros.

Pelo seu caráter precário, caberia utilizá-la normalmente, quando: a) o permissionário não necessitasse alocar grandes capitais para o desempenho do serviço; b) poderia mobilizar, para diversa destinação e sem maiores transtornos, o equipamento utilizado ou, ainda, quando c) o serviço não envolvesse implantação física de aparelhamento que adere ao solo, ou, finalmente, quando; d) os riscos da precariedade a serem assumidos pelo permissionário fossem compensáveis seja pela extrema rentabilidade do serviço, seja pelo curíssimo prazo em que se realizaria a satisfação econômica almejada.

A distinção entre esses dois institutos jurídicos está, então, no ato que perfectibiliza o trespasso com maior ou menor estabilidade da relação jurídica. Diógenes Gasparini<sup>4</sup> assim define, de forma mais sucinta:

... a permissão e a concessão de serviço público são, respectivamente, o ato administrativo e o contrato administrativo pelos quais a Administração Pública transfere, sob condições, a execução e exploração de certos serviços, que lhe são privativos, a terceiros que para isso manifestem interesse e que serão remunerados adequadamente mediante a cobrança, dos usuários, de tarifas previamente aprovadas."

Em termos práticos, a permissão, pela sua natureza mais precária, isto é, desprovida da estabilidade contratual da concessão, deve ser utilizada para o trespasso de serviços públicos de caráter transitório ou que necessitem de frequentes e constantes modificações nas condições de execução frente a necessária evolução tecnológica. Esse instituto efetiva-se através de termo de permissão.

Não por outra razão, a jurisprudência dos Tribunais de Justiça pelo país é uníssona em destacar que o provimento do serviço de transporte coletivo, seja por execução direta do Município ou através de concessão a terceiros, é de competência privativa do Executivo, a exemplo do que demonstram as ementas a seguir transcritas:

**CONSTITUCIONAL. TRANSPORTE COLETIVO. ISENÇÕES TARIFÁRIAS. INICIATIVA LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL.** ARTS. 8º, 10 E 82, VII, CE/89. ART. 61, § 1º, II, B, CF/88. Afiguram-se inconstitucionais leis municipais outorgando isenções tarifárias quanto ao transporte coletivo local, uma vez presente vínculo de iniciativa, por se estar diante de matéria de exclusiva legitimação do Chefe

<sup>3</sup> Idem, p. 693.

<sup>4</sup> Direito Administrativo. 4ª ed. São Paulo. Saraiva. 1995, p. 231.

**do Poder Executivo**, como discorre art. 61, § 1º, II, b, CF/88, adotado pela Carta Estadual (art. 8º), o que implica em agressão ao princípio da separação e autonomia dos poderes (art. 10, CE/89), **sem falar na indevida ingerência na organização administrativa**, já agora em ofensa ao art. 82, VII, CE/89. **Unânime.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70053864187, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 24/06/2013) (grifou-se)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. TRANSPORTE COLETIVO URBANO. PASSE LIVRE. INICIATIVA LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL.** Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei municipal que **instituiu o "passe livre" no transporte coletivo urbano** no município de Alvorada. **Competência de iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo Municipal.** Princípio da simetria e separação dos Poderes. Violação do art. 61, § 1º, II "b", da Constituição Federal. **Vício formal de iniciativa. Inconstitucionalidade reconhecida. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70034881466, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em 16/08/2010) (grifou-se)

**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Emenda nº 001/2017, de 08.03.2017, do Município de Caieiras, que deu nova redação ao artigo 128 da Lei Orgânica daquela cidade, **de iniciativa parlamentar, que ampliou a isenção de pagamento da tarifa de transporte público aos idosos, de modo a beneficiar as pessoas a partir de sessenta anos de idade.** Processo legislativo. Invalidade. Tema alusivo ao serviço em mira, que diz respeito, privativamente, ao Chefe do Executivo local. ingerência, ademais, no ajuste firmado com a empresa prestadora, com evidente reflexo econômico. Invasão da competência manifesta. Afronta aos artigos 5º, 47, II, XIV e XVIII, 120, 144 e 159 da Carta Bandeirante. Próximo tino deste C. Órgão Especial. **AÇÃO PROCEDENTE.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2051609-95.2017.8.26.0000; Relator (a): Beretta da Silveira; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/07/2017; Data de Registro: 11/08/2017) (grifou-se)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.963, de 30 de setembro de 2016, do Município de Itatiba, de autoria parlamentar, que "dispõe sobre a isenção de tarifas de transporte coletivo municipal urbano a pessoas maiores de 60 anos, na forma que especifica" – Lei, de origem parlamentar, que confere isenção de tarifa de transporte coletivo urbano de passageiros no município de Itatiba a determinada categoria de pessoas (idosos), a exigir implemento de recursos públicos para o custeio – Lei que, ademais, impõe ao Poder Executivo a sua regulamentação e, por conseguinte e evidente, a operacionalização do sistema e sua fiscalização no que concerne ao objetivo da norma – Dispõe, ainda, que as despesas correrão à conta do orçamento da Câmara Municipal, mas com recursos que possam exigir suplementação (exigente, em princípio, de iniciativa do Prefeito Municipal), ou de dedução do duodécimo constitucionalmente assegurado à edilidade, dedução esta a cargo do Poder Executivo – Inconstitucionalidade – Serviços públicos, em especial os delegados mediante concessão ou permissão, que estão sujeitos à**

regulamentação e fiscalização do Poder Público, sendo remunerados por tarifa previamente fixada pelo órgão executivo competente – Ofensa ao princípio da separação dos poderes – Tanto não bastasse, ofende a prerrogativa de iniciativa legislativa do Prefeito Municipal para o orçamento anual e que compreende o do Poder Legislativo, além de afetar o equilíbrio financeiro-orçamentário do Poder Legislativo, cuja suplementação depende de iniciativa do Poder Executivo (arts. 117; 174, III, § 4º, 1; 176, I e V, CE) – Ofensa aos arts. 5º; 24, § 2º; 25; 47, II, XI, XIV, XVIII e XIX; 120; 117; 144; 159, § único; 174, III, § 4º; e 176, I e V, da Constituição Estadual. **Ação julgada procedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2214336-35.2016.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/05/2017; Data de Registro: 04/05/2017) (grifou-se)

A implantação de um serviço público deverá ter por escopo, sempre, o atendimento a uma necessidade pública, isto é, senão a totalidade, mas da grande maioria de uma comunidade. Surgindo uma necessidade, de pronto a Administração deverá providenciar na elaboração do projeto básico para a implantação dos serviços necessários à satisfação dessas necessidades. Como se sabe, o projeto básico, por aplicação analógica da definição contida no art. 6º da Lei Federal nº 8.666, de 1993, é o “conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço” e que culmine por precisar a viabilidade técnica do empreendimento, a metodologia de execução e avaliação do custo de implantação.

Por oportuno, ainda sobre o assunto, é possível ao poder concedente (no caso, o Município) conceder subsídios a serviços concedidos como é o caso do transporte coletivo, a fim de assegurar continuidade do serviço, a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato vigente e a modicidade da tarifa. Neste sentido, veja-se o que prevê a Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre as concessões e permissões de serviços públicos:

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.** (grifamos)

(...)

Art. 17. Considerar-se-á desclassificada a proposta que, para sua viabilização, necessite de vantagens ou subsídios que não estejam previamente autorizados em lei e à disposição de todos os concorrentes.

Ou seja, da transcrição acima extrai-se a informação de que tal possibilidade de subsídio tarifário é uma condição que deverá estar expressamente prevista no edital da licitação que resultou na concessão do serviço, pelo que se recomenda de antemão confirmar esta previsão editalícia.

Porém, informa-se que a concessão de subsídios tarifários para o serviço de transporte coletivo não deve ser uma situação recorrente, pois o preço apresentado pelas empresas

no âmbito da concorrência para esse tipo de serviço já deve ser composto por todos os itens, custos e insumos que formam o valor final a fim de assegurar a prestação adequada do serviço e a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato firmado com o poder concedente.

III. Diante de todo o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, opina-se com a devida vênia pela inviabilidade do Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 3, de 2021, por se referir ao serviço de transporte coletivo que é planejado, licitado e contratado pelo Executivo a terceiros sob a forma de concessão, ao qual a instituição de uma gratuidade às pessoas citadas na proposição poderia impactar no contrato, causando-lhe desequilíbrio econômico-financeiro.

Por fim, já que se trata de um objeto notoriamente meritório, a título de sugestão, o texto da proposição pode ser adaptado a fim de servir como objeto de Indicação para instar o Executivo a proceder estudos sobre a viabilidade de concessão de gratuidades ou subsídios no transporte coletivo, tudo com respaldo nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, pois assim o Vereador poderá preservar a autoria da proposição perante o agente político que detém competência para a matéria.

O IGAM permanece à disposição.



**Roger Araújo Machado**  
Advogado, OAB/RS 93.173B  
Consultor Jurídico do IGAM



**Bruno Bossle**  
OAB/RS 92.802  
Consultor Jurídico do IGAM