

**PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL  
CÂMARA MUNICIPAL DO NATAL - RN  
PROCURADORIA LEGISLATIVA**

Processo nº 00196/15

Interessado: Vereador Emanoel do Caçao

Assunto: Dispõe sobre a gratuidade de transporte público para doadores de sangue, no dia da doação, e dá outras providências.

**I**

1. Versam os presentes autos acerca proposta legislativa de autoria do Vereador Emanoel do Caçao, o qual “autoriza” o Poder Executivo a instituir a gratuidade de “todos os transportes coletivos, operados por empresa pública, sociedade de economia mista ou particulares, através de concessão, permissão ou autorização, aos doadores de sangue, no dia da doação (art. 1º), no âmbito do Município de Natal.

2. O parecer foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação .

**II**

3. Analisando os aspectos de constitucionalidade formal, o projeto não apresenta afronta ao disposto no art. 21, c/c art. 39, §1º da Lei Orgânica do Município, veicula matéria que pode ser considerada de interesse local (art. 30, I, da Constituição Federal), e não se encontra sob reserva de lei complementar (art. 38, parágrafo único, da LOM).

4. Contudo, a lei nº 8.987/95 dispõe que havendo qualquer alteração de **encargo legal** ou modificação promovida unilateralmente pelo poder concedente deverá ser restabelecido o equilíbrio econômico-financeiro. *In verbis:*

*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.*

*JAF*

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

5. A lei 9.074/95 ao tratar do estabelecimento de novos benefícios tarifários concedidos pelo Poder Concedente condiciona à previsão legal da origem dos recursos ou da revisão da estrutura tarifária. Vejamos o art. 35 da lei:

*"Art. 35. A estipulação de novos benefícios tarifários pelo poder concedente, fica condicionada à previsão, em lei, da origem dos recursos ou da simultânea revisão da estrutura tarifária do concessionário ou permissionário, de forma a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.*

*Parágrafo único. A concessão de qualquer benefício tarifário somente poderá ser atribuída a uma classe ou coletividade de usuários dos serviços, vedado, sob qualquer pretexto, o benefício singular." (grifos acrescidos)*

6. Portanto, a criação de isenção tarifária dos serviços públicos de transporte coletivo constitui um encargo não previsto originalmente nos contratos de concessão e permissão.

7. A legislação pertinente não restringe que o Poder Concedente estipule encargos legais ou benefícios tarifários, apenas condiciona à previsão legal da origem dos recursos para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

8. O renomado autor CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO descreve em sua obra que quando o serviço concedido sofrer impacto oriundo de fatores supervenientes, tais como concessão de benefícios tarifários, tem-se que restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro.

*"O contrato poderá fixar mecanismos de revisão, para preservar-lhe o equilíbrio econômico-financeiro (§2º do pré-referido art. 9º). Aliás, entre as cláusulas essenciais do contrato mencionadas na lei estão arroladas as relativas "ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para reajuste e revisão das tarifas.*

*Com essa mesma finalidade de proteção do equilíbrio econômico-financeiro, a lei estabelece que, após a apresentação da proposta feita pelo licitante a final investido na qualidade de concessionário, se houver alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais que tenham impacto sobre ela (salvo o de imposto de renda), deverá ocorrer revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso (§3º do art. 9º). Assim, também, consoante já se anotou, toda alteração unilateral do contrato que afete o dito equilíbrio exige sua concomitante restauração (art. 9º, §4º)*

(...) É este equilíbrio que o Estado não só não pode romper unilateralmente mas deve, ainda, procurar preservar." <sup>1</sup> (grifos acrescidos)

9. Portanto, o jurista nos ensina que se o poder concedente alterar unilateralmente o contrato de concessão, através de encargo legal, deverá adotar medidas de compensação, seja por meio de redução de ônus, seja por indenização a ser arcada pelo concedente, seja por reestruturação tarifária para se manter o equilíbrio inicial do contrato.

10. Exatamente nesse sentido, a Lei Orgânica do Município prevê no art. 130 que qualquer gratuidade ou benefício, referente à utilização dos serviços de transporte coletivo, depende de lei que aponte a fonte de custeio e a forma de pagamento para o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro. Vejamos:

*"Art. 130 - A concessão de qualquer gratuidade ou de benefício na utilização dos serviços de transporte coletivo depende de lei, na qual seja indicada a fonte de custeio e a forma de pagamento, excetuando-se as já existentes até a data de publicação desta lei e as nelas constantes." (grifos acrescidos).*

11. A fonte de custeio nada mais é do que uma contrapartida financeira, visando arcar os custos suportados pelas empresas concessionárias e permissionárias com a concessão de benefícios tarifários.

12. O Superior Tribunal de Justiça possui entendimento firmado no sentido de que qualquer alteração unilateral do contrato de concessão ou permissão, em primazia ao equilíbrio econômico-financeiro, devem sempre ser observados o encargo assumido e a contrapartida pecuniária, que segundo a Corte Superior, deve ser garantida pela Administração. Vejamos os julgados:

*"SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA - LEI MUNICIPAL Nº 1.240/01 - INSTITUIÇÃO DE "PASSE LIVRE" PARA PESSOAS CARENTES - MANUTENÇÃO DO EQUILÍBRIOS ECONÔMICO-FINANCEIRO - OFENSA À ORDEM E SEGURANÇA PÚBLICA NÃO CONFIGURADOS. 1. Mesmo nos contratos administrativos, ao poder de alteração unilateral do Poder Público contrapõe-se o direito que tem o particular de ver mantido o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, considerando-se o encargo assumido e a contraprestação pecuniária garantida pela administração. 2. No pedido de suspensão não se analisa o mérito da controvérsia, cuja apreciação deve se dar nas vias recursais ordinárias. 3. Sem a demonstração do risco de dano alegado, impõe-se o indeferimento do pedido de suspensão proposto como sucedâneo recursal. Precedentes.*

<sup>1</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 20 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

4. *Agravo Regimental não provido.” (AgRg na SLS . 79/SP, Rel. Ministro EDSON VIDIGAL, CORTE ESPECIAL, julgado em 29.06.2005, DJ 29.08.2005 p. 129) (grifos acrescidos).*

13. Assim, na medida em que o Projeto de Lei em exame impõe deveres às concessionárias e às permissionárias de serviços públicos, ao nosso ver, fere a equação econômico-financeira dos contratos firmados pelo Poder Público municipal, com as empresas concessionárias e permissionárias.

14. Desse modo, ao nosso sentir, a introdução de elemento novo na relação contratual de natureza administrativa entre o Poder Concedente e os concessionários e/ou os permissionários, alterando as condições contratuais exigidas pelo art. 175 da Carta Magna que fica diretamente violado.

15. Igualmente, a prestação dos serviços em foco tem um custo que é remunerado através das tarifas e qualquer custo adicional alteraria a equação econômico-financeira, que é uma peculiaridade do contrato administrativo.

16. Ou seja, o concessionário e/ou permissionário de serviço público tem o direito de ter mantida a relação encargo-remuneração e, sem sombra de dúvida, a instituição de isenção tarifária a determinado grupo de usuários do serviço de transporte coletivo causa um desequilíbrio financeiro do contrato de concessão e/ou de permissão, uma vez que compelindo os concessionários e/ou permissionários a cumprir tal obrigação, a depender dos valores para a prestação do serviço, sem ter, em contrapartida, a remuneração deste, poderá gerar sério desequilíbrio contratual.

## II

17. A competência legislativa do Município para tratar de concessão de serviços públicos está garantida pelo inciso V do art. 30 da Constituição, além do inciso I do mesmo dispositivo constitucional, por ser tema adstrito ao interesse local. Ademais, versam os autos, sobre matéria atinente à proteção e defesa do consumidor, uma vez que estabelece isenção a determinado grupo de consumidores dos serviços de transporte público, em que a competência legislativa é do Município, conforme jurisprudência do STF. Registre-se, ainda, que a matéria não se encontra naquelas em que a iniciativa legislativa é exclusiva do Chefe do Executivo Municipal, nos termos do art. 39, §1º<sup>2</sup> da LOM.

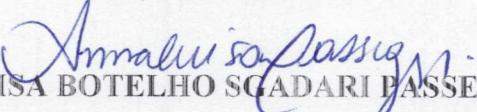
<sup>2</sup> LOM: “Art. 39 - A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e a três por cento do eleitorado registrado na ultima eleição. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 17/2005, de 27.06.2005) § 1º - É de competência privada do Prefeito a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre as matérias constantes dos incisos I, II, III, VI, VIII, IX e X, do artigo 21, desta lei.”

LOM: “Art. 21 - Compete á Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no Art. 22, Inciso III, legislar sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre: (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 3/1991, de 11.09.1991)

18. Contudo, a criação da obrigatoriedade das concessionárias e permissionárias de serviços públicos de transporte coletivo conceder isenção tarifária a determinado grupo de consumidores, sem a indicação da fonte de custeio, ou de reformulação tarifária, capaz de suportar os novos custos, o que gera o desequilíbrio contratual. Assim, neste ponto, a proposta apresenta ilegalidade.

É o parecer, salvo melhor Juízo.

Natal, 09 de maio de 2018.

  
**ANNA LUISA BOTELHO SCADARI PASSEGGI**  
Procuradora Legislativa Municipal  
Matrícula n. 1.766-3

---

II - Plano Plurianual de Investimentos, Diretrizes Orçamentárias, Orçamento Anual, operações de crédito e dívida pública;

III - fixação e modificação do efeito da Guarda Municipal; (...)

VI - concessão de isenção e anistia fiscal e remissão de dívida e de crédito tributário; (...)

VIII - criação, transformação e extinção de cargo, de emprego e de função pública, inclusive a fixação de seu efetivo e dos vencimentos e das vantagens;

IX - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e dos órgãos da administração direta e indireta do Município, correspondendo autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades economia mista;

X - matéria financeira e orçamentária; (...) (grifos acrescidos).