

P A R E C E R

Nº 1759/2023¹

- CL – Competência Legislativa Municipal. Projeto de lei complementar de iniciativa do Chefe do Poder Executivo que concede gratuidade a estudantes em transporte público. Considerações.

CONSULTA:

Indaga-se sobre a constitucionalidade e legalidade de projeto de lei complementar municipal que altera lei complementar municipal vigente para instituir gratuidade a estudantes em serviço público de transportes.

A consulta vem instruída com o projeto de lei complementar e suas justificativas.

RESPOSTA:

Trata-se de projeto de lei complementar de autoria do Prefeito Municipal que pretende alterar lei municipal vigente para determinar que, nos contratos de concessão de serviços públicos de transporte, seja incluída cláusula que garanta gratuidade de transporte a estudantes. O projeto de lei complementar visa a modificar a redação dos parágrafo do artigo 10 da Lei Complementar Municipal n.º 386/2022 para dispor o seguinte:

"Art. 10. (...)

¹PARECER SOLICITADO POR EUCLIDES DE QUADROS, ANALISTA PARLAMENTAR - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

§ 1º Nos contratos relativos a esta Lei Complementar, deverá conter, obrigatoriamente, cláusula que determine direito à gratuidade de passagens a estudantes, a ser denominado Cartão Estudante.

(...)

§ 3º (...)

§ 4º A gratuidade do transporte aos estudantes não excluirá a responsabilidade do Governo do Estado quanto ao repasse da quantia referente ao programa estadual de transporte escolar instituído pela Lei Estadual n.º

11.721, de 20 de maio de 1997, e normatizado pela Resolução n.º 777/2013 - GS/SEED, ou outra que vier a substituí-la, quanto aos estudantes do ensino fundamental (6º ao 9º ano) e médio".

O direito à educação abrange não apenas a existência potencial de vagas em escolas, mas também os meios materiais para o efetivo acesso ao ensino, o inclui o transporte dos estudantes de casa para a escola e da escola para casa. É correta e realiza, portanto, o direito à educação a concessão de transporte gratuito a estudantes.

Além disso, a matéria é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, dado que afeta à política pública de transporte a tem reflexos nos contratos de concessão de serviço público de transporte celebrados pelo Poder Executivo, de modo que o tema se insere no campo da Reserva de Administração. Nesse sentido, já entendeu o Supremo Tribunal Federal que:

"AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO
EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL.
CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE PELO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA. LEI MUNICIPAL. TRANSPORTE PÚBLICO. ESTUDANTES. **ISENÇÃO DE TARIFA. LEI DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO LOCAL. INCONSTITUCIONALIDADE DE EMENDA PARLAMENTAR. AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO: DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO DE CONCESSÃO. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO**". (STF - ARE: 1343233 SP 2097974-08.2020.8.26.0000, Relator: CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 11/11/2021, Primeira Turma, Data de Publicação: 18/11/2021)

Dessa forma, é correto que a alteração legislativa pretendida seja promovida por diploma legal de iniciativa do Prefeito Municipal.

O projeto de lei complementar em análise, contudo, merece alguns reparos.

Em primeiro lugar, a disposição que determina que "aos estudantes não excluirá a responsabilidade do Governo do Estado quanto ao repasse da quantia referente ao programa estadual de transporte escolar instituído pela Lei Estadual n.º 11.721, de 20 de maio de 1997, e normatizado pela Resolução n.º 777/2013 - GS/SEED, ou outra que vier a substituí-la, quanto aos estudantes do ensino fundamental (6º ao 9º ano) e médio (...)" trata de normas estaduais e de responsabilidade do Governo do Estado que escapam à competência legislativa municipal.

Lei municipal, com efeito, não pode tratar de normas ou responsabilidades estaduais, sob pena de violação ao princípio federativo. A responsabilidade e o repasse de quantias decorrentes de programa estadual de transporte escolar deverão, desse modo, seguir os preceitos estabelecidos em lei estadual e, conforme o caso, em convênio firmado entre o Estado e o Município.

Além disso, instruem o projeto de lei estimativa de renúncia de receita e medidas de compensação da renúncia de receita realizadas com fundamento no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ocorre que o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal trata de renúncia de receita decorrente de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária. Os valores pagos pelos usuários de transporte público a empresas privadas concessionárias de serviço público, contudo, não são impostos ou taxas e não têm natureza tributária, têm natureza de tarifa ou preço público.

Nessa linha, é a jurisprudência de nossos tribunais como bem demonstra o precedente abaixo destacado:

"7. A jurisprudência se consolidou no sentido de que a natureza jurídica da remuneração pela prestação de serviço público, no caso de fornecimento de energia elétrica, prestado por concessionária, é de tarifa ou preço público, não possuindo caráter tributário. Não há como se atribuir o efeito pretendido aos diversos institutos legais, considerando que os dispostos no art. 34 da Lei n. 9.249/95 e no art. 9º da Lei n.º 10. 684/03 fazem referência expressa e, por isso, taxativa, aos tributos e contribuições sociais, não dizendo respeito às tarifas ou preços públicos. 8. Recurso ordinário desprovido". (STJ - RHC: 101299 RS 2018/0192744-0, Relator: Ministro NEFI CORDEIRO, Data de Julgamento: 13/03/2019, S3 - TERCEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 04/04/2019)

Embora não acarrete renúncia de receita tributária, a concessão da gratuidade de transporte a estudantes, pode implicar aumento de despesa pública, se, por força dessa gratuidade, gastos tenham que ser realizados para restaurar o equilíbrio econômico financeiro de contratos vigentes ou para manter a modicidade das tarifas.

Sendo assim, o projeto de lei complementar deve ser instruído com estudo que demonstre se a alteração irá acarretar ou não aumento de despesa pública e, em caso positivo, a proposição legislativa deve ser acompanhada não de estimativa de renúncia de receita, mas sim de estimativa do impacto financeiro orçamentário do aumento de despesa, na forma do artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal que dispõe o seguinte:

"Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas".

Por todo o exposto, concluímos que garantir transporte gratuito a estudantes é medida que concretiza o direito fundamental à educação. Concluímos também que é correto que o tema seja tratado em lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Todavia, o projeto de lei complementar que instrui a consulta e as justificativas que o instruem merecem reparos nos termos acima indicados.

É o parecer, s.m.j.

Júlia Alexim Nunes da Silva
Consultora Técnica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 27 de junho de 2023.