



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

PJ/PG. Nº 190/2025

Do: Procurador Geral
Ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Contagem-MG

Senhor Presidente:

Instados a emitir parecer sobre o Projeto de Lei nº 142/2025, de autoria do vereador Pastor Itamar que “Dispõe sobre a identificação ostensiva dos ônibus do transporte público municipal e dá outras providências”, cumpre-nos manifestar:

Trata-se de Projeto de Lei que visa tornar obrigatória a identificação ostensiva dos veículos utilizados no transporte coletivo municipal do Município de Contagem, por meio da exibição visível da sequência alfanumérica das placas.

Ab initio, necessário mencionar que o legislador além de determinar as regras de contratação com a Administração Pública, previu a possibilidade de restabelecimento dos valores pactuados no ato do certame licitatório ou da lavratura do contrato, por meio da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro rompido.

Assim, 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.

Destaca-se que a teoria da imprevisão surge de fatos extraordinários que afetam obrigações contratuais de umas das partes, tornando inviável sua devida execução, restando a necessidade de reequilibrar a equação financeira do contrato.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Tal teoria é fundamentada no “princípio da cláusula *rebus sic stantibus*, segundo o qual o contrato deve ser cumprido desde que presente as mesmas condições existentes no cenário dentro do qual foi o pacto”.

Segundo Hely Lopes a teoria da imprevisão consiste:

“(...) no reconhecimento de que eventos novos, imprevistos e imprevisíveis pelas partes e a elas não imputáveis, refletindo sobre a economia ou a execução do contrato, autorizam sua revisão, para ajustá-lo às circunstâncias supervenientes. (...) a fim de que sua execução se realize sem a ruína do contratado, na superveniência de fatos não cogitados pelas partes(...)”
(MEIRELLES, Helly Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 28ª ed. São Paulo: Malheiros. 2003.p.230)

No mais necessário frisar que toda determinação estatal, positiva ou negativa, geral imprevista e imprevisível, que onere substancialmente a execução do contrato administrativo, conhecida como fato do príncipe, gera a necessidade de sua revisão.

Demais disso, a questão afeta ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo emana da Constituição da República, conforme previsão constante no inciso XXI, do art. 37:

“Art. 37. (...)
(...)”

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

Dessa forma, conforme se infere do dispositivo colacionado, o equilíbrio econômico financeiro dos contratos administrativos é considerado elemento crucial por ser mecanismo apto a manter as condições efetivas de execução do contrato. Por conseguinte, sua manutenção é elemento fundamental dos contratos administrativos.

Acerca do serviço de transporte público destaca-se que cabe aos municípios 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, conforme previsão do art, 30, V, da CR/88.

Em regra, os Municípios optam por contratar empresas para desempenhar essa função e para tanto realizam licitação.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

O Município de Contagem, em regra, presta tal serviço sobre o regime de concessão.

Portanto, o Município de Contagem celebra um contrato administrativo para que terceiros prestem o serviço de transporte coletivo de passageiros através de concessão. Portanto, o Município de Contagem sujeita-se a manutenção do equilíbrio econômico em tais contratos.

Assim, a aprovação de tal alteração pretendida pela proposição em análise, que pretende obrigar as concessionárias a identificar ostensivamente os veículos com a sequência alfanumérica de suas placas, poderá causar desequilíbrio econômico-financeiro no contrato vigente, caso implique em custos adicionais significativos, ainda que indiretamente.

E ainda, ressalta-se ademais que o Projeto de Lei em análise, caso aprovado, implicará em aumento de despesa para o Município, sendo certo que nele não se verifica a indicação necessária de fonte de custeio, o que contraria o disposto na Constituição da República e na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Além do mais, a adoção das medidas previstas na referida proposição está condicionada à execução de um planejamento programático e orçamentário impossível de ser aquilatado pelo Poder Legislativo.

Aqui, necessário mencionar que tal contratação é realizada pelo Poder Executivo, através da Transcon, a quem incumbe a organização do transporte coletivo no Município de Contagem.

Portanto, tais fatos afetam a legalidade da proposição de lei em análise.

Nesse sentido, vale trazer à baila decisão acerca da matéria emanada dos Egrégios Tribunal de Justiça de São Paulo e Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LIMINAR CONCEDIDA. GRATUIDADE DO TRANSPORTE PÚBLICO PARA MAIORES DE 60 (SESSENTA) ANOS. LEI MUNICIPAL 9.822/05. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO. IMPOSSIBILIDADE. VEROSSIMILHANÇA DAS ALEGAÇÕES INOCORRÊNCIA. DECISÃO LIMINAR REFORMADA. RECURSO PROVIDO.

A teor do disposto no art. 35 da Lei Federal 9.074/95, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos, 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. (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0701.13.008778-9/001, Relator(a): Des.(a) Afrânio Vilela, 2ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 05/11/2013, publicação da súmula em 19/11/2013).



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

CONSTITUCIONAL - ADMINISTRATIVO - MANDADO DE SEGURANÇA - CONTRATO DE CONCESSÃO - GRATUIDADE NO TRANSPORTE MUNICIPAL - ÔNUS - CUSTEIO - DISCRICIONARIEDADE DO MUNICÍPIO - CLÁUSULA ECONÔMICO-FINANCEIRA - IMUTABILIDADE UNILATERAL - INTELIGÊNCIA DO ART. 37, INC. XXI, DA CR/88 C/C ART. 58, § 1º, DA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS E DO ART. 35 DA LEI FEDERAL N.º 9.074/95. 1 - Incumbe ao poder concedente dispor, segundo sua discricionariedade e os termos do contrato de concessão, sobre a origem dos recursos que custearão o ônus decorrente de política pública municipal de gratuidade no transporte coletivo, instituída após a contratação, sob pena de onerar-se ilicitamente a prestadora do serviço público, malferindo o art. 37, inc. XXI, da CR/88. 2 - A teor do art. 35 da Lei Federal n.º 9.074, de 7/07/95, "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 do contrato". 3 - Recurso parcialmente provido. (Apelação Cível 1.0390.05.009404-9/001, Relator(a): Des.(a) Edgard Penna Amorim, 8ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 24/05/2007, publicação da súmula em 02/08/2007)

APELAÇÃO CÍVEL - CONTRATO ADMINISTRATIVO - CONCESSÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE PÚBLICO - GRATUIDADE DE TRANSPORTE PARA PORTADORES DE DEFICIÊNCIA - PREVISÃO LEGAL E EDITALÍCIA ANTERIOR À CELEBRAÇÃO DO CONTRATO - EQUAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA - TRANSPORTE PARA ACOMPANHANTES - INOVAÇÃO - INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL ANTERIOR - CRIAÇÃO DE BENEFÍCIO TARIFÁRIO SEM PREVISÃO DA FORMA DE CUSTEIO - IMPOSSIBILIDADE - RESSARCIMENTO DEVIDO.- É viável a revisão do contrato de concessão de serviços públicos quando houver desequilíbrio na equação econômico-financeira em razão de alteração das circunstâncias fáticas presentes no momento da celebração do instrumento contratual.- Se na data do edital e da assinatura do contrato, já havia diploma legislativo prevendo a gratuidade de transporte coletivo para portadores de deficiência, tal circunstância foi levada em consideração na fixação da tarifa, inexistindo desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em razão da concessão de passe livre para esses cidadãos.- Se a concessão de gratuidade de transporte para os acompanhantes dos deficientes físicos não estava prevista na lei anterior, a sua criação pelo Decreto 065/05 constituiu novo benefício tarifário, sem previsão do custeio, causando prejuízo ao equilíbrio contratual. - Se o valor do transporte prestado aos acompanhantes dos portadores de deficiência não foi levado em consideração no momento da fixação da tarifa, é cabível o ressarcimento da concessionária pelo Município dessas quantias.- Preliminares rejeitadas.- Sentença reformada em parte no reexame necessário.- Recurso voluntário prejudicado. (TJMG - Ap Cível/Reex Necessário 1.0016.07.064576-3/002,



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Relator(a): Des.(a) Heloisa Combat , 7ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 07/04/2009, publicação da súmula em 29/05/2009).

Assim, a proposição está eivada de vício de ilegalidade, já que atinge o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de transporte coletivo de passageiros sem que esteja indicada a necessária fonte de custeio para fazer frente à despesa ocasionada pelo mencionado desequilíbrio contratual.

Ademais, a proposição em análise cria obrigações concretas, pois não se limitou a indicar as diretrizes gerais do projeto, impondo atribuições ao Executivo Municipal.

Conforme os ensinamentos do mestre HELY LOPES MEIRELLES:

“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.” (destacamos e grifamos - “Direito Municipal Brasileiro” 2013, 17ª ed., Ed. Malheiros, Cap. XI, 1.2, p. 631).

Assim, ao impor obrigações e atribuições à Administração Municipal, invadiu-se, inequivocamente, seara privativa do Executivo, havendo ofensa ao princípio constitucional da reserva de administração, que segundo o Pretório Excelso, “... impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.” (RE nº 427.574-ED, j. de 13.12.11, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJE de 13.02.12, e ADI nº 3.343, j. de 01.09.11, Plenário, Rel. p/ o Ac. Min. LUIZ FUX, DJE de 22.11.11).

Para além disso, de acordo com a proposta apresentada, a determinação de prazo para que o Chefe do Executivo exerça função que lhe incumbe originariamente, tal como disposto no art. 4º do projeto de lei, se mostra inconstitucional, pois há usurpação da atribuição do Prefeito de analisar, de acordo com a conveniência e oportunidade, o momento mais adequado para edição do ato administrativo.

Nessa linha, é o entendimento firmado pelo Pretório Excelso, vejamos:



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

“Ementa Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 1.601/2011, do Estado do Amapá. Instituição da Política Estadual de Prevenção, Enfrentamento das Violências, Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Preliminar. Ausência de impugnação específica dos dispositivos da lei questionada. Não conhecimento, em parte. Art. 9º. Estabelecimento de prazo para o Poder Executivo regulamentar as disposições legais constantes de referido diploma normativo. Impossibilidade. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. 1. Recai sobre o autor das ações de controle concentrado de constitucionalidade o ônus processual de indicar os dispositivos impugnados e realizar o cotejo analítico entre cada uma das proposições normativas e os respectivos motivos justificadores do acolhimento da pretensão de inconstitucionalidade, sob pena de indeferimento da petição inicial, por inépcia. 2. Não se mostra processualmente viável a impugnação genérica da integralidade de um decreto, lei ou código por simples objeção geral, insuficiente, para tanto, a mera invocação de princípios jurídicos em sua formulação abstrata, sem o confronto pontual e fundamentado entre cada um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de controle. 3. Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de dispositivos normativos que estabeleçam prazos, ao Poder Executivo, para apresentação de projetos de lei e regulamentação de preceitos legais, por violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida em parte e, nessa extensão, pedido julgado procedente.” (ADI 4728, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 10-12-2021 PUBLIC 13-12-2021)

Assim, considerando que o estabelecimento de prazo para que o Chefe do Executivo adote determinada providência administrativa viola a competência privativa do Poder Executivo, em afronta ao princípio da separação dos poderes, a determinação de prazo para regulamentação ou execução de ato administrativo se revela formalmente inconstitucional, nos termos do entendimento pacificado pelo Supremo Tribunal Federal.

Posto isso, manifestamo-nos **pela inadmissibilidade e ilegalidade do Projeto de Lei nº 142/2025, de autoria do vereador Pastor Itamar.**

É o nosso Parecer, que submetemos à apreciação de Vossa Senhoria.

Contagem, 25 de junho de 2025.

Silvério de Oliveira Cândido
Procurador Geral