

PARECER N. 321/2025

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N. 22/2025

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei Complementar n. 22/2025, que "Altera a Lei Complementar nº 164, de 1º de julho de 2022".

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.
22/2025. ALTERAÇÃO DA LEI
COMPLEMENTAR N. 164/2022. SUBSÍDIO
TARIFÁRIO TEMPORÁRIO AO TRANSPORTE
COLETIVO URBANO. MAJORAÇÃO DO VALOR
DO SUBSÍDIO. MANUTENÇÃO DA TARIFA
PÚBLICA. ANÁLISE DE
CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE.
RECOMENDAÇÕES. SUGESTÃO DE
AUDIÊNCIA PÚBLICA.**

1. RELATÓRIO

Trata-se de parecer acerca da constitucionalidade e da legalidade do Projeto de Lei Complementar n. 22/2025, que "Altera a Lei Complementar nº 164, de 1º de julho de 2022".

A proposição legislativa em tela visa a alterar a ementa e o art. 1º da referida Lei Complementar, majorando o valor do subsídio tarifário de R\$ 2,63 (dois reais e sessenta e três centavos), valor atualmente em vigor por força da Lei Complementar n. 260, de 21 de novembro de 2023, para R\$ 3,63 (três reais e sessenta e três centavos) por passageiro transportado. A medida tem como finalidade a manutenção do valor da tarifa pública em R\$ 3,50 (três reais e cinquenta centavos) no Sistema Integrado de Transporte Urbano de Rio Branco – SITURB, bem como a adequação da remuneração tarifária aos custos reais do serviço.

A proposta, em seu art. 2º, estabelece que a lei entrará em vigor na data de sua publicação, com a determinação de que seus efeitos financeiros sejam retroativos a 16 de junho de 2025, impactando o orçamento corrente.

A matéria foi encaminhada a esta Casa Legislativa acompanhada da Mensagem Governamental n. 44/2025, do Parecer SAJ n. 2025.02.001356 da Procuradoria Geral do Município, da Estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro n. 032/2025, da Declaração do Ordenador de Despesa e de planilhas de cálculo tarifário.

É o necessário a relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Competência legislativa

O Projeto de Lei Complementar n. 22/2025 se enquadra nas autorizações para legislar franqueadas aos Municípios, de acordo com o que dispõem o art. 30, I, III e V, da Constituição Federal e o art. 22, I, III e V, da Constituição Estadual, por se tratar de matéria de interesse local, de relevância preponderante para os munícipes de Rio Branco, relativa às rendas do Município e à regulamentação do serviço de transporte coletivo.

2.2. Iniciativa

Não há vício de iniciativa, pois, em se tratando de regulamentação de serviço público, com reflexos financeiros nos contratos de concessão firmados, a iniciativa é privativa do Chefe do Executivo, consoante art. 58, I, da Lei Orgânica e entendimento do Supremo Tribunal de Federal:

[...] Com efeito, esse entendimento está em sintonia com a jurisprudência da Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos ou mesmo serviços públicos, matéria afeta ao Chefe do Poder Executivo. [...]

E, especificamente sobre legislação concessiva de gratuidade em transporte público municipal, de minha relatoria, o RE nº 472.025/SP (DJe de 24/6/10), proferido no julgamento de apelo proveniente da mesma unidade da Federação e interposto pelo mesmo recorrente.

Ressalte-se que o acórdão recorrido se ajusta a essa orientação na medida em que a Lei Municipal nº 3.288/04, de Jaboticabal, obriga a empresa permissionária do transporte coletivo urbano municipal a conceder gratuidade a pessoas maiores de sessenta anos, o que demonstra nítida interferência indevida em outra esfera de poder, caracterizando, destarte, sua inconstitucionalidade, que foi bem reconhecida pelo Tribunal de origem.

Ante o exposto, nos termos do artigo 557, *caput*, do Código de Processo Civil, nego seguimento ao recurso extraordinário. [...] (STF, Recurso Extraordinário 492125, Decisão monocrática, Relator Ministro Dias Toffoli, julgado em 22/03/2011).

2.3. Espécie normativa

Quanto à espécie normativa utilizada, trata-se de matéria reservada à lei complementar, conforme art. 43, § 1º, VI, da Lei Orgânica, não havendo equívoco neste ponto.

2.4. Mérito

O mérito da proposição, que consiste na majoração do subsídio tarifário temporário para o transporte coletivo urbano, de R\$ 2,63 para R\$ 3,63 por passageiro, com o objetivo de manter a tarifa pública em R\$ 3,50, suscita a necessidade de uma análise aprofundada dos documentos que instruem o projeto, a fim de aferir a sua compatibilidade com o ordenamento jurídico e o interesse público. Embora a concessão de subsídios seja um instrumento legítimo de política pública, previsto na Lei Federal n. 12.587/2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana), sua implementação e alteração devem estar amparadas em robusta fundamentação técnica, econômica e contratual.

Inicialmente, cumpre frisar a questão da vigência do subsídio. O art. 1º, parágrafo único, da Lei Complementar n. 164/2022, estabeleceu uma vigência temporária para o subsídio, fixando-a até 30 de novembro de 2022, com a ressalva de que **poderia** ser



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



prorrogado automaticamente "até que sejam contratadas novas concessionárias, por meio de processo licitatório para prestação dos serviços de transporte público".

A ausência de juntada dos atos formais que determinaram a prorrogação desse subsídio é uma lacuna crítica. Sem a comprovação da legalidade e da formalização dessa prorrogação, a própria base sobre a qual o PLC 22/2025 pretende operar suas alterações é questionável. É imprescindível que o Poder Executivo apresente os documentos comprobatórios que justifiquem a continuidade do subsídio para além da data inicialmente prevista, demonstrando que as condições para a prorrogação foram de fato atendidas e formalizadas.

A majoração do subsídio em R\$ 1,00 (um real) por passageiro transportado, mantendo a tarifa em R\$ 3,50, pressupõe a existência de um desequilíbrio econômico-financeiro no contrato de concessão que justifique o aporte adicional de recursos públicos. Para que esta Casa Legislativa possa exercer seu mister fiscalizatório e deliberativo de forma plena e responsável, é indispensável a apresentação do contrato de concessão do serviço de transporte coletivo urbano vigente, incluindo todos os seus termos aditivos. Somente com a análise do instrumento contratual é possível verificar se o reajuste proposto está em conformidade com as cláusulas pactuadas, se a metodologia de cálculo do subsídio atende aos parâmetros contratuais e se o valor proposto é, de fato, suficiente e necessário para garantir a modicidade tarifária para o usuário e a justa remuneração para o concessionário, conforme preconizam os arts. 6º, § 1º, da Lei Federal n. 8.987/1995, e 9º da Lei Federal n. 12.587/2012.

Adicionalmente, os documentos técnicos apresentados, embora relevantes, carecem de maior detalhamento. A "Planilha de Cálculo Tarifário para Transporte Urbano" (Tarifa Junho 2025) aponta uma tarifa de remuneração de **R\$ 7,79**. A proposta em análise, ao fixar a tarifa pública em R\$ 3,50 e o subsídio em R\$ 3,63, resulta em uma **remuneração total de R\$ 7,13 por passageiro, valor este inferior ao custo técnico apurado**. Essa discrepância necessita de esclarecimentos por parte do Poder Executivo. É fundamental que sejam apresentadas planilhas de custos detalhadas, projeções de demanda de passageiros e estudos técnicos que demonstrem, de forma inequívoca, a composição dos custos reais do serviço e a fundamentação para o valor exato de R\$ 3,63 proposto para o subsídio.

Sem tais elementos, a análise do mérito resta prejudicada, e a deliberação desta Casa careceria do substrato técnico indispensável para uma decisão consciente e alinhada ao interesse público. A deliberação sem esses dados seria uma decisão às cegas, com potencial risco de desequilíbrio para o erário municipal ou para a qualidade do serviço prestado.

Ademais, destaca-se a ausência de manifestação do Conselho Municipal de Transportes Públicos (CMTP) sobre a alteração proposta. Tal omissão é relevante, considerando o disposto no art. 5º, inciso III, da Lei Complementar n. 34/2017:

Art. 5º Compete, exclusivamente, ao Conselho de Transportes Públicos do Município de Rio Branco, propor, fiscalizar e deliberar sobre o seu Regimento Interno, proceder à escolha de seu presidente, bem como:

III – pronunciar-se sobre toda alteração e qualquer introdução de novos conceitos na administração dos transportes municipais, inclusive, concessão de gratuidades ou outras mudanças que possam impactar nos custos e operação dos serviços de transportes;



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



A participação do conselho, órgão de controle social e de assessoramento técnico, é de suma importância para a legitimidade e a qualidade técnica das decisões relativas à política de transportes. Embora sua manifestação não seja, sob o aspecto formal, uma condição de procedibilidade para a tramitação do projeto, sua ausência representa uma lacuna no processo democrático de construção da política pública, privando os parlamentares de um subsídio técnico-político relevante.

Por fim, o art. 2º do projeto estabelece efeitos financeiros retroativos a 16 de junho de 2025. A retroatividade de normas que implicam em despesa pública é medida excepcionalíssima e deve ser robustamente justificada, sob pena de violação aos princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal e da segurança jurídica. A Mensagem Governamental não apresenta fundamentação jurídica ou fática que justifique a aplicação retroativa dos efeitos financeiros, o que constitui um vício material que necessita ser sanado.

2.5. Adequação orçamentário-financeira

No que tange à adequação orçamentário-financeira, a proposição implica em aumento de despesa obrigatória de caráter continuado. O Poder Executivo instruiu o projeto com a "Declaração do Ordenador de Despesa" e a "Estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro n. 032/2025", em aparente atendimento ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

A documentação apresentada estima um impacto financeiro adicional de R\$ 7.483.891,00 para o exercício de 2025 (de junho a dezembro) e projeta os impactos para os exercícios de 2026 (R\$ 12.429.894,00) e 2027 (R\$ 12.429.894,00). Indica, ainda, a existência de dotação orçamentária suficiente para cobrir a despesa no presente exercício, declarando a compatibilidade da medida com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Todavia, não foi cumprida a parte final do art. 17, § 2º, da LRF quanto ao estabelecimento de medidas de compensação pelo aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa, sendo insuficiente a alegação de que "o valor a ser impactado para 2026 e 2027 [...] já terá sua previsão acrescentada à Lei Orçamentária Anual - LOA de 2026 e 2027" (fl. 19). Tal vício necessita ser sanado.

2.6. Técnica legislativa

Sob o aspecto da técnica legislativa, em conformidade com a Lei Complementar n. 95/1998, a proposição apresenta-se, em geral, adequada. No entanto, uma sugestão de aprimoramento redacional se faz pertinente. Na nova redação proposta para a ementa da Lei Complementar n. 164/2022, consta a expressão "e dá outras providências". Tal cláusula, por sua generalidade e imprecisão, é prática desaconselhada pela boa técnica legislativa, que preza pela clareza e concisão do objeto da lei, conforme o art. 5º da Lei Complementar n. 95/1998. Sugere-se, portanto, a apresentação de emenda para a retirada da referida expressão, tornando a ementa mais precisa e focada no objeto principal da norma.

2.7. Audiência pública

A matéria em análise, que trata da alocação de expressivos recursos públicos para o subsídio ao transporte coletivo, possui inegável e direto impacto na vida dos cidadãos rio-branquenses. A definição do valor da tarifa e do subsídio afeta o orçamento familiar de milhares de usuários, a sustentabilidade das empresas concessionárias e o equilíbrio das contas públicas municipais. Diante da relevância e da complexidade do tema, a realização





CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



de uma audiência pública se mostra não apenas recomendável, mas essencial para a legitimação do processo legislativo.

A audiência pública proporciona um espaço democrático para que os diversos segmentos da sociedade civil organizada, como associações de moradores, entidades estudantis, sindicatos de trabalhadores do setor de transportes, representantes das empresas concessionárias, bem como o Ministério Público, o Conselho Municipal de Transportes Públicos e cidadãos em geral, possam apresentar suas perspectivas, dados técnicos, críticas e sugestões. Tal debate qualifica a deliberação parlamentar, fornecendo aos vereadores um panorama mais amplo e multifacetado das implicações do projeto de lei.

A transparência inerente à audiência pública fortalece a confiança da população nas instituições e assegura que a decisão final seja fruto de um processo deliberativo amplo, participativo e devidamente instruído, mitigando o risco de contestações futuras e garantindo que a solução legislativa adotada seja a mais equilibrada e consentânea com o interesse público.

Portanto, considerando a natureza sensível e o impacto generalizado do Projeto de Lei Complementar em exame, é recomendável a realização de uma audiência pública com a participação do Ministério Público e do maior número de segmentos representativos do Poder Público e da sociedade civil organizada, incluindo RBTRANS, Conselho Municipal de Transportes Públicos, associações de moradores e entidades referidas no art. 2º da Lei Complementar n. 34/2017, para assegurar a máxima legitimidade, publicidade e eficácia da futura legislação.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria entende que existe óbice jurídico para a aprovação do Projeto de Lei Complementar n. 22/2025.

Para que a propositura possa ser considerada apta à aprovação, garantindo-se sua constitucionalidade, legalidade e eficácia, bem como a legitimidade do processo legislativo, recomenda-se que as seguintes condições sejam integralmente atendidas e comprovadas:

1. Juntada dos atos formais que determinaram a prorrogação do subsídio: Apresentação dos documentos que formalizaram a continuidade do subsídio instituído pela Lei Complementar n. 164/2022 para além de 30 de novembro de 2022, demonstrando a regularidade de sua vigência.

2. Apresentação do contrato de concessão e de estudos técnicos detalhados: Juntada da íntegra do contrato de concessão do serviço de transporte coletivo, com todos os seus termos aditivos, e das planilhas de custos e cálculos tarifários que justificam, de forma pormenorizada e inequívoca, a necessidade da majoração do subsídio **para o valor de R\$ 3,63 por passageiro.**

3. Juntada de manifestação do Conselho Municipal de Transportes Públicos (CMTP): Obtenção e apresentação da manifestação formal do CMTP sobre a alteração do valor do subsídio e a manutenção da tarifa, a fim de subsidiar tecnicamente a análise do projeto.

4. **Justificativa para a retroatividade:** Apresentação de fundamentação fática e jurídica robusta que justifique a excepcional aplicação de efeitos financeiros retroativos a 16 de junho de 2025.

5. **Cumprimento das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal:** É mandatório o atendimento integral aos requisitos do art. 17 da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), com a apresentação das medidas de compensação que acarretem aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa.

6. **Acolhimento da sugestão de emenda:** Apresentação de emenda para suprimir a expressão "e dá outras providências" da nova redação proposta para a ementa da Lei Complementar n. 164/2022, em observância à boa técnica legislativa.

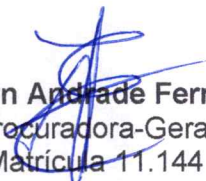
7. **Realização de audiência:** Considerando o relevante impacto social e econômico do Projeto de Lei Complementar, recomenda-se a realização de uma audiência pública com a participação do Ministério Público e do maior número de segmentos representativos do Poder Público e da sociedade civil organizada, incluindo RBTRANS, Conselho Municipal de Transportes Públicos, associações de moradores e entidades referidas no art. 2º da Lei Complementar n. 34/2017, para apresentação do projeto e acolhimento de sugestões, garantindo a legitimidade e a transparência do processo legislativo.

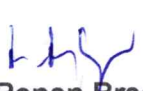
Recomenda-se que o projeto tramite na Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final, na Comissão de Urbanismo, Infraestrutura, Trânsito e Transporte e na Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação.

É o parecer.

Remetam-se os autos à Coordenadoria de Comissões Técnicas.

Rio Branco-Acre, 11 de setembro de 2025.


Evelyn Andrade Ferreira
Procuradora-Geral
Matrícula 11.144


Renan Braga e Braga
Procurador
Matrícula 11.156