



Comissão de Legislação e Justiça

Parecer em 1º turno sobre o Projeto de Lei nº 229/2021

1 - Relatório

Foi apresentado a esta Casa Legislativa o Projeto de Lei nº 229/2021, que institui o programa Auxílio Transporte Belo Horizonte para o enfrentamento das consequências sociais e econômicas da pandemia da covid-19, de autoria do Poder Executivo.

Tendo sido devidamente instruído com a legislação correlata e recebido pela Presidente, consoante despacho de recebimento, o parecer atende ao disposto no art. 52, I, "a". do Regimento Interno.

Designado Relator, foram aprovadas duas diligências com pedido de informação por escrito, em 23/11/2021, para a Prefeitura de Belo Horizonte e para o Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais.

Retornadas as diligências, passo à análise dos aspectos constitucionais, legais e regimentais da proposta.

2 - Fundamentação

O projeto de Lei 229/2021 pretende instituir um auxílio transporte de caráter provisório como medida de mitigação das consequências sociais e econômicas em razão da pandemia.

O Poder Executivo pretende transformar os recursos que já foram repassados às empresas de transporte coletivo de passageiros, em créditos direcionados para



viagens realizadas por parcela da população que especifica no artigo 2º da presente proposição.

Na justificativa, anuncia que a concessão se dará de forma gradual, sem no entanto especificar as condições de sua eventual implementação.

Assim, após breve explanação do mérito, passo à análise que é própria desta Comissão de Legislação e Justiça para verificar a conformidade dos aspectos constitucionais, legais e regimentais do Projeto em tela.

3 - Da Constitucionalidade

Iniciando a análise acerca da constitucionalidade da proposta, importante ressaltar que a verificação da adequação do texto apresentado com a Norma Maior realizada pelo Poder Legislativo é o exercício do controle de constitucionalidade preventivo.

Tal como na esfera federal, os representantes eleitos pelo povo verificam a conformidade dos projetos de Lei de acordo com os princípios e preceitos Constitucionais para evitar que uma norma inconstitucional adentre o ordenamento jurídico.

Posto isso, resta clara a desconformidade do Projeto de Lei 229/2021 com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, como passo a demonstrar.

A proposta apresentada não guarda qualquer compatibilidade com os princípios de direito administrativo, e afronta completamente o art. 37, caput, que dispõe:

“Art. 37: A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)”



Como bem explica o autor Celso Antônio Bandeira de Mello:

“Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize. Donde, administrar é prover aos interesses públicos, assim caracterizados em lei, fazendo-o na conformidade dos meios e formas nela estabelecidos ou particularizados segundo suas disposições. Segue-se que a atividade administrativa consiste na produção de decisões e comportamentos que, na formação escalonada do Direito, agregam níveis maiores de concreção ao que já se contém abstratamente nas leis”.

E o professor Hely Lopes Meirelles complementa:

“A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da Lei e do Direito. É o que diz o inc. I do parágrafo único do art. 2º da Lei 9.784/99. Com isso, fica evidente que, além da atuação conforme à lei, a legalidade significa, igualmente, a observância dos princípios administrativos.”

Posto isso, resta claro que a proposta apresentada é incompatível com a constituição, uma vez que pretende utilizar como forma de custeio do programa proposto, recursos financeiros destinados a terceiros a revelia de qualquer Lei ou norma, e que por força da Lei, devem ser ressarcidos ao município corrigidos e atualizados.

3.1 – Da impossibilidade de custeio a partir da fonte apontada

Não há margem legal para o custeio do programa a partir da fonte apresentada. A Prefeitura de Belo Horizonte, em atuação desastrosa e *contra legem*, transferiu recursos do município para as empresas concessionárias que realizam o



transporte público coletivo de passageiros para “propiciar uma melhoria no fluxo de caixa”, segundo o então presidente da BHTRANS.

O primeiro decreto relacionado à pandemia foi publicado no Diário Oficial do Município em 17 de março de 2020, e apenas 8 dias após a sua publicação, a Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte solicitou auxílio financeiro para as concessionárias, com base em um documento com apenas 3 páginas.

Para justificar a suposta necessidade, o documento apresentava a seguinte argumentação:

“Em Belo Horizonte, comparando a produção de passageiros transportados nos dias 13/03 (sexta-feira dia útil típico), 14/03 (sábado típico) e 15/03 (domingos típico), na semana anterior às medidas de isolamento da população, com os dias 20/03 (1ª sexta feira útil após o início da pandemia), 21/03 (1º sábado após início da pandemia) e 22/03 (1º domingos após início da pandemia), após as medidas implantadas, a redução de passageiros atingiu 56% para o dia útil, 65% para o sábado e 65% também no domingo.”


É este documento de apenas três páginas, que traz um comparativo feito entre 05 (cinco) dias do mês de março e sem qualquer memória de cálculo, que ensejou o início dos repasses milionários. Para além da ausência de justificativa válida, a transferência foi ilegal em razão da impropriedade do objeto, segundo o setor técnico da própria BHTRANS.

3.1.1 – Da impropriedade do objeto e da impossibilidade do repasse pelos meios elencados

A utilização desses recursos como fonte de custeio de qualquer política pública é legalmente impossível, tendo em vista que em sua origem já foi repassado



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

Dirleg 	Fl. 41
---	-----------

em contrariedade ao princípio da legalidade administrativa. **Essa constatação foi feita pelo próprio Poder Executivo.**

Extrai-se do documento Informação Técnica BHTRANS/SUTP/GCETT N 094/2021:

“A partir do histórico de eventos apresentado, observa-se que a iniciativa para a realização do procedimento de adiantamento de receitas de vale transporte tem início na BHTRANS quando da solicitação exarada pelo então presidente à Secretaria Municipal de Fazenda, por meio do Ofício BHTRANS DPR/SEFAZ nº 189/2020.

Tal solicitação além de desmotivada, haja vista que não se pôde conhecer de registro técnico que apurasse e justificasse os valores solicitados, nos parecer ser ilegítima e imprópria, dadas as informações obtidas até o momento. Explica-se.

A inadequação da solicitação se faz predominantemente por duas razões: em primeiro lugar, por supor a necessidade de “melhoria do fluxo de caixa das concessionárias” em virtude dos impactos da pandemia, uma vez que à época inexistia qualquer pleito de revisão contratual cujo objeto fosse referente ao tema, ou seja, ilegítima por não originar-se de um procedimento regular para reconhecimento de desequilíbrio contratuais. Em segundo lugar, por ainda na eventualidade da necessidade de se adotar medidas de reequilíbrio, tal procedimento não se enquadra no rol das medidas contratuais possíveis, ou seja, imprópria, por não é a forma apropriada para se produzir os efeitos que intencionou – recompor o reequilíbrio contratual.



Isso porque os Contratos de Concessão firmados no âmbito da Concorrência nº 131/2008 não preveem esta modalidade de compra do vale-transporte enquanto uma maneira de remediar possível impacto de redução de demanda no fluxo de caixa das Concessionárias.

Na subcláusula 2.1 do Contrato de Concessão, consta que o equilíbrio econômico-financeiro é a equação econômico-financeira contida na proposta comercial apresentada pela Concessionaria, que determina o equilíbrio entre os encargos, investimentos e riscos assumidos pela Concessionaria, o fluxo de caixa do empreendimento e sua taxa interna de retorno (TIR). Assim, nota-se que eventuais alterações no fluxo de caixa devem ser tratadas no âmbito da revisão contratual (subcláusula 19.1.1), ensejando ou não reequilíbrio do contrato, a partir da devida apuração.

Assim, quando do início das solicitações realizadas pela BHTRANS à Secretaria Municipal de Fazenda – SMFA para repasse de recursos a título de adiantamento de vale transporte, não existia na BHTRANS pleito de reequilíbrio vinculado a possíveis impactos da pandemia no fluxo de caixa das Concessionárias - sendo esta a informação que se tem considerando os documentos aos quais se teve acesso até o momento.”

Percebe-se que o que vem sendo chamado pela PBH de “adiantamento de compra de vale transporte” configura-se, de fato, como empréstimo realizado às concessionárias para melhoria de fluxo de caixa, realizado por instrumento inadequado e sem qualquer previsão legal, opondo-se completamente ao Princípio da Legalidade expresso no caput do art. 37 da Constituição. Dessa forma, não existe possibilidade jurídica de utilização desses valores como forma de custeio do programa proposto pelo Projeto de Lei 229/2021.



3.2 – Da indisponibilidade do recurso apontado como fonte de custeio, do prejuízo ao município e do locupletamento indevido de terceiros

Não há que se falar que, uma vez transferido, essa seria uma forma de “aproveitar” os valores. Não há possibilidade jurídica para tal. O orçamento do município não pode ser entendido como um cofre à disposição do prefeito, que destina seus valores de acordo com sua vontade. O agente político Uma vez que o dinheiro foi ilegalmente repassado, é dever do município exigir o ressarcimento com a devida correção monetária.

Os valores repassados pela PBH aos empresários de ônibus sob o pretexto de adiantamento de vale transporte somam R\$ 218.142.857,14 (duzentos e dezoito milhões cento e quarenta e dois mil oitocentos e cinquenta e sete reais e quatorze centavos). Pelo texto do projeto de Lei em análise, este valor que a prefeitura chama de “saldo” deveriam ser utilizados em até 24 meses após a concessão.

Evidentes aqui dois grandes problemas: caso o chamado “saldo” não seja utilizado dentro do período estipulado, os valores remanescentes ficariam com as próprias empresas de ônibus, sem qualquer prestação de serviço. Seria o equivalente a uma doação de recursos públicos do município para essas empresas, o que não faz o menor sentido.

Além disso, ao dizer que este valor transferido irregularmente é um “saldo”, estaria o município abrindo mão, novamente em favor das empresas, da correção monetária devida sobre o valor repassado. Tomando por base a tabela do TJMG para atualização monetária, se considerarmos que todo o montante tivesse sido transferido no mês de junho de 2021, último mês que ocorreu o repasse, o valor corrigido seria de R\$ 232.558.631,52 (duzentos e trinta e dois milhões quinhentos e cinquenta e oito mil seiscentos e trinta e um e cinquenta e dois centavos). No entanto, os repasses iniciaram em março de 2020 e a correção realizada mês a mês deve apontar um valor muito maior

Ao apresentar que este “saldo” custearia o auxílio, o município estaria renunciando a estes valores a que tem direito. A eventual aprovação desse projeto



de Lei resultaria em prejuízo de mais de 20 milhões de reais para Belo Horizonte, beneficiando os empresários de transporte coletivo com recursos provenientes do pagamento de impostos municipais pelo restante da população.

3.3 – Da vedação expressa do art. 167 da CRFB

Ainda tratando da forma como pretende custear o auxílio proposto, os valores já repassados e tratados erroneamente como “saldo”, importante evidenciar que o repasse, em si, já é inconstitucional:

“Art. 167: São vedados:

(...)

VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;”

Dessa feita, o recurso previsto no art. 3 do Projeto de Lei 229/2021 jamais poderia ter sido transferido sem autorização legislativa específica. Não existe saldo de créditos adquiridos. Existe uma transferência ilegal e inconstitucional que não pode ser sanada por ato posterior. Não há qualquer possibilidade pelas leis e normas vigentes que não seja a cobrança para a devolução corrigida monetariamente ao município.

Assim, fica clara a inconstitucionalidade do Projeto de Lei 229/2021 em razão da violação dos princípios constitucionais expressos no caput do art. 37, não sendo a forma de custeio elencada compatível com o ordenamento pátrio.

Transposta esta etapa, passemos a análise da Legalidade da proposta.

4 - Da legalidade e juridicidade



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

Dirleg	Fl.
<i>UJ</i>	45

Em relação à legalidade e juridicidade do Projeto de Lei 229/2021, novamente é claro o desrespeito ao ordenamento vigente, evidenciado pelo próprio Poder Executivo.

Conforme relatório, foi realizado por esta Comissão de Legislação e Justiça, pedido de informação para o Executivo **“para que seja averiguada a legalidade e a viabilidade da utilização dos referidos créditos para subsidiar o custo de implementação da medida”**.

Em resposta, a Secretaria Municipal de Fazenda limitou-se a responder que “entende pertinente a iniciativa do projeto” por “ter total relevância de interesse público e social”, em uma análise política que destoa do questionamento técnico apresentado.

O município, em completo descompasso com o questionamento, não se manifestou sobre a legalidade ou a viabilidade da utilização dos valores pagos. Pelo contrário, **ainda fez falsa afirmação ao dizer que o TJMG teria determinado o repasse, o que nunca ocorreu**.

Não se manifestou sobre a legalidade uma vez que não há como defendê-la. Como já demonstrado no item anterior, a própria BHTRANS reconheceu a impropriedade do objeto do repasse na Nota Técnica BHTRANS/SUTP/GCETT N 094/2021.

Além do reconhecimento da ilegalidade pela própria parte autora, o texto é flagrantemente contrário à Lei Complementar 101/2000, que dispõe em seu art. 26:

“Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou défits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.”

Ainda, no parágrafo único do art. 27 da mesma Lei:



“Art. 27. (...)

Parágrafo Único: Dependem de autorização em lei específica as prorrogações e composições de dívidas decorrentes de operações de crédito, bem como a concessão de empréstimos ou financiamentos em desacordo com o caput, sendo o subsídio correspondente consignado na lei orçamentária.”

O presente projeto não é capaz de suprir a ausência de Lei específica da chamada antecipação de compra de vale transporte, o que tornam ilegais todas as transferências realizadas sob esse pretexto. Ressalte-se ainda que as transferências não decorrem de decisão judicial, como tenta fazer crer o Executivo.

Não há como custear um programa de interesse social com recursos ilegalmente transferidos. Dessa forma, resta completamente inadequada a forma de custeio proposta, não estando atendidas as exigências dos artigos 15, 16 e 17 da LRF.

Dessa maneira, tendo em vista a completa impropriedade da fonte de custeio elencada e a violação à Lei Complementar 101/2000, manifesto pela ilegalidade do Projeto de Lei 229/2021.

5 - Da regimentalidade

No que tange à regimentalidade do Projeto de Lei 229/2021, verifico que foi instruído corretamente de acordo com as normas dispostas no Regimento Interno e com a técnica legislativa. Assim, não verifico qualquer irregularidade capaz de impedir o prosseguimento da proposta. Manifesto pela regimentalidade do referido projeto.

6 - Conclusão

Fica claro que o texto apresentado pelo Projeto de Lei 229/2021 viola a Constituição e a Lei, não sendo possível o seu prosseguimento nos termos



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

Dirleg	Fl.
<i>WJ</i>	47

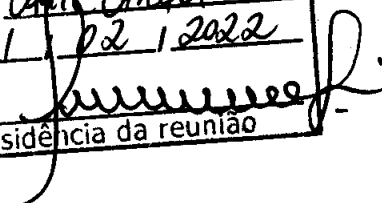
apresentados. Compreender de outra forma seria o mesmo que validar um empréstimo de mais de 200 milhões de reais a um setor específico durante a pandemia às custas de todos os outros contribuintes, a juro zero, e para a prestação de um serviço que já decorre de obrigação contratual, o que não faz qualquer sentido.

Importante ressaltar que a proposta de concessão de auxílio vale transporte para pessoas em situação de vulnerabilidade é tecnicamente possível, mas não da maneira como foi apresentada pelo Poder Executivo. Caso haja o interesse, basta a apresentação de proposta com o devido apontamento da dotação orçamentária para custear sua implementação, observada a competência do prefeito para apresentação de novo projeto

A esta Comissão de Legislação e Justiça, cabe apenas a análise técnica conforme disposto no art. 52, I, "a". do Regimento Interno. **Nesse sentido, ante os argumentos expostos, manifesto pela inconstitucionalidade, ilegalidade e regimentalidade do Projeto de Lei nº 229/2021.**

Belo Horizonte, 31 de janeiro de 2022


Vereador Gabriel

Aprovado o parecer da relatora ou relator	
Plenário	<i>CAPI</i>
Em	<i>01/02/2022</i>
	
Presidência da reunião	



PL N° 2291 21

O projeto de lei foi considerado **inconstitucional, conclusivamente**, pela Comissão de Legislação e Justiça. O prazo para apresentação de recurso contra a decisão da comissão é de 5 (cinco) dias úteis contados a partir da distribuição do parecer, nos termos do art. 53, § 1º, do Regimento Interno.

Em: 2 1 2 1 22

AD 467
Divisão de Apoio Técnico-Operacional-Divato

Avulsos distribuídos em: 2 1 2 1 22

Aguardando recurso até: 9 1 2 1 22

AD 467
Divato