



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO
PARECER TÉCNICO

DOCUMENTO: Projeto de Lei nº 176/2025

PROCEDÊNCIA: Poder Executivo

ASSUNTO: Autoriza ao Município conceder subsídios, de forma temporária, ao sistema de transporte coletivo urbano.

RELATORA: Ver. Stella Luzardo Alves

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 176/2025, de autoria do Poder Executivo, pretende autorizar a concessão de subsídios financeiros, de forma temporária, ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano operado em regime de concessão, permissão ou autorização.

A proposição estabelece finalidades genéricas para o subsídio (art. 1º), define modalidades possíveis de aporte (art. 2º), prevê que valores e condições serão fixados anualmente ou por ato do Executivo (art. 3º) e delega regulamentação futura (art. 4º).

O processo está instruído com a **Orientação Técnica IGAM nº 23.773/2025**, que deve ser observada para fins de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Compete a esta Comissão analisar a adequação jurídica da matéria.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Redação excessivamente genérica – risco de autorização irrestrita

Embora o projeto declare caráter “temporário”, seu texto **não fixa prazo**, não delimita valores máximos, não define metodologia de cálculo, não estabelece critérios materiais de concessão e não condiciona o subsídio a fato extraordinário comprovado.



Trata-se, portanto, de **autorização genérica**, que abre margem para repasses ilimitados e discricionários, incompatíveis com o controle legislativo e com o regime jurídico das concessões de serviço público.

A redação, tal como apresentada, **equivale a verdadeiro cheque em branco**, o que não se harmoniza com os princípios da legalidade, proporcionalidade e transparência.

2. Ausência de comprovação da previsão editalícia – requisito indispensável

A legislação federal determina que subsídios tarifários **devem estar previamente previstos no edital da licitação** que originou a concessão do serviço (Lei nº 8.987/1995, arts. 11 e 17).

O próprio IGAM esclarece que:

“a possibilidade de subsídio tarifário deverá estar expressamente prevista no edital da licitação que resultou na concessão do serviço”

O PL 176/2025 **não menciona** a existência dessa previsão nem traz documentação comprobatória, impedindo a verificação de sua legalidade.

Sem a comprovação editalícia, a autorização legislativa é **nula em seu fundamento**, pois poderia criar vantagem não prevista no certame, violando a Lei nº 8.987/1995 e o princípio da isonomia entre concorrentes.

3. Subsídio deve ser excepcional – necessidade de justificativa técnica

O IGAM também registra que subsídios **não podem ser recorrentes**, devendo ser **plenamente justificados**, já que os custos do serviço devem estar integralmente contemplados na tarifa ofertada no edital.

Conforme a orientação técnica:

“não deve ser uma situação recorrente, devendo então ser justificada”



No entanto, o PL:

- não exige demonstração de fato extraordinário;
- não prevê análise de impacto contratual;
- não define parâmetros materiais de excepcionalidade.

4. Necessidade de prazo certo – vedação a autorizações indefinidas

O IGAM adverte que o subsídio:

“não pode vigorar indefinidamente ou afetar a próxima concessão do serviço”

O projeto não fixa prazo.

A expressão “temporário” carece de concretude e não atende ao requisito legal.

5. Desnecessidade jurídica do PL – legislação federal já autoriza subsídios

A legislação vigente já permite ao Município instituir subsídios, desde que:

- haja previsão editalícia;
- haja justificativa técnica;
- haja observância das normas de LRF;
- haja delimitação temporal e material.

Assim, o PL **não é necessário** para autorizar o Município a subsidiar o transporte coletivo.

Sem suprir os requisitos legais — especialmente a previsão no edital — o projeto, além de desnecessário, **não adiciona segurança jurídica**.

6. Sobre a conclusão do parecer do IGAM – o Instituto não aprovou o conteúdo do PL, apenas reconheceu sua viabilidade formal condicionada ao saneamento das lacunas

Cumpre esclarecer que o parecer do IGAM nº 23.773/2025 **não foi favorável ao texto do Projeto de Lei nº 176/2025**. O Instituto não atestou a adequação jurídica da proposição nem recomendou sua aprovação.



O que o IGAM afirmou foi **apenas a viabilidade formal do tema**, isto é, que o Município possui competência para legislar sobre subsídios tarifários e que a matéria **pode tramitar**, desde que atendidos requisitos legais indispensáveis.

Em momento algum o parecer:

- afirmou que o texto apresentado é suficiente ou juridicamente adequado;
- corroborou a redação proposta pelo Executivo;
- ou reconheceu que os pressupostos legais de validade já estariam presentes no PL.

Ao contrário, o IGAM:

- **apontou lacunas centrais** (previsão editalícia, excepcionalidade demonstrada, prazo determinado);
- **condicionou expressamente a validade da medida** ao suprimento desses elementos;
- e **não declarou** que tais requisitos já constam do projeto.

Assim, o parecer é **viável apenas sob condição**, e não favorável no sentido material. A viabilidade diz respeito ao direito de tramitar; a aprovação depende do atendimento integral das exigências identificadas. Até lá, o texto permanece juridicamente insuficiente e inapto a prosseguir.

7. Necessidade de caso concreto e impossibilidade de lei meramente autorizativa

O subsídio tarifário, conforme disciplina a legislação federal (Lei nº 8.987/1995 e Lei nº 12.587/2012), não constitui política pública abstrata, mas **medida administrativa vinculada a situação concreta**, adotada apenas quando demonstrado desequilíbrio econômico-financeiro, fato extraordinário ou outra condição excepcional que comprometa a continuidade ou a modicidade do serviço público de transporte coletivo.

Por essa razão, **não se admite lei municipal meramente autorizativa, genérica e desvinculada de um caso concreto**, especialmente quando a própria legislação federal já



confere ao Município competência plena para instituir subsídios, desde que observados os requisitos legais pertinentes.

A aprovação de legislação autorizativa abstrata — sem justificativa técnica, sem cálculo econômico, sem demonstração de impacto e sem vinculação ao edital da concessão — não supre qualquer condição de validade do subsídio e, ao contrário, cria risco de nulidade, por configurar delegação ampla e indeterminada de poderes ao Executivo.

Assim, além de desnecessária, a proposição apresentada não se harmoniza com o regime jurídico das concessões, que exige precisão normativa, motivação concreta e respeito às cláusulas econômicas do contrato.

A adoção de subsídio deve ocorrer **caso a caso**, mediante demonstração adequada e motivação específica, e não por meio de autorização genérica que apenas repete normas já aplicáveis e não agrega segurança jurídica ao Município.

8. Da insuficiência do art. 4º e da impossibilidade de suprir, por regulamento, as omissões essenciais da lei

O art. 4º do Projeto de Lei nº 176/2025 estabelece que o Poder Executivo regulamentará a matéria, definindo critérios de cálculo, forma de repasse, mecanismos de fiscalização, transparência e prestação de contas.

Embora a regulamentação administrativa seja admissível para disciplinar aspectos operacionais, **ela não pode suprir lacunas estruturais da lei**, sobretudo quando se trata de requisitos mínimos exigidos pela legislação federal para a concessão de subsídios tarifários no âmbito de serviços públicos concedidos.

Consoante a Lei nº 8.987/1995, bem como a orientação técnica emitida pelo IGAM, a validade da concessão de subsídios depende de elementos que **devem estar previstos na lei**, e não delegados ao regulamento, dentre os quais:



- a) a **existência de previsão expressa no edital da licitação** que originou a concessão do serviço, requisito de legalidade que não pode ser criado ou suprido por decreto;
- b) a **definição das hipóteses de excepcionalidade**, com demonstração de fato concreto, impacto econômico-financeiro e motivação suficiente para justificar a intervenção;
- c) a **fixação de prazo certo**, impossibilitando autorizações indefinidas ou dependentes de ato infralegal;
- d) a **delimitação de parâmetros mínimos**, valores máximos, condições materiais e critérios essenciais de concessão de subsídio.

Tais elementos integram o núcleo decisório da política pública e, por isso, **não são delegáveis ao Poder Executivo**. O princípio da legalidade, a reserva legal mínima e o regime jurídico das concessões exigem que essas balizas estejam **no próprio texto da lei**, sob pena de esvaziamento do controle legislativo e de inconstitucionalidade formal.

Importa esclarecer que a **regulamentação prevista no art. 4º do Projeto de Lei nº 176/2025** se daria necessariamente por **decreto do Poder Executivo, ato infralegal que não passa pelo crivo da Câmara Municipal** e que possui função meramente complementar.

O decreto não pode inovar na ordem jurídica, criar requisitos, estabelecer critérios, definir limites financeiros ou suprir omissões substanciais deixadas pela lei. Assim, **delegar ao Executivo a definição de elementos essenciais** — como metodologia de cálculo, hipóteses de aplicação, prazos, justificativas e condições materiais do subsídio — **constitui indevida transferência do núcleo normativo da política pública, em violação ao princípio da legalidade e ao regime jurídico das concessões**. O que falta ao texto do PL não pode ser resolvido por regulamento: deve constar expressamente da própria lei.

Assim, o art. 4º, ao remeter questões centrais para futura regulamentação, **não corrige as omissões essenciais do projeto**, que permanece genérico e insuficiente, configurando autorização ampla e indeterminada. O regulamento pode complementar a lei, mas **não pode substituí-la** nos pontos em que a disciplina normativa é obrigatória.



III – CONCLUSÃO

Como decorrência da análise efetuada por esta Comissão, à luz da legislação aplicável e das conclusões constantes do parecer IGAM nº 23.773/2025, verificou-se que o Projeto de Lei nº 176/2025 apresenta as seguintes irregularidades e insuficiências materiais:

1. ausência de comprovação da previsão editalícia, condição indispensável de validade;
2. ausência de prazo determinado;
3. ausência de critérios objetivos e metodologia de cálculo;
4. ausência de justificativa técnica específica;
5. generalidade excessiva da autorização, configurando risco de cheque em branco;
6. desnecessidade jurídica da norma diante do regime federal já aplicável.

Registre-se, ainda, que o parecer IGAM nº 23.773/2025, embora formalmente reconheça a viabilidade da tramitação, não eximiu o Município do cumprimento dos requisitos legais que condicionam a validade do subsídio tarifário. A manifestação limitou-se a reconhecer a competência municipal, sem atestar a suficiência ou a adequação do texto apresentado, apontando, ao contrário, lacunas substanciais que inviabilizam sua aprovação na forma atual.

Ademais, conforme exposto no Item 7 deste parecer, o subsídio tarifário não comporta autorizações abstratas ou genéricas, pois sua adoção depende de caso concreto devidamente comprovado, com motivação específica, análise de impacto econômico-financeiro, demonstração de excepcionalidade e estrita observância ao edital da concessão. A legislação federal já prevê mecanismos suficientes para a adoção de subsídios nesses termos, razão pela qual uma lei municipal meramente autorizativa — especialmente sem parâmetros, critérios ou justificativa técnica — não se revela necessária nem compatível com o regime jurídico das concessões.

Assim, a aprovação do Projeto de Lei nº 176/2025, tal como apresentado, além de desnecessária, acarretaria **risco de nulidade e comprometeria o controle legislativo**, motivo pelo qual **não se recomenda o seu prosseguimento sem o integral suprimento das lacunas identificadas**.



À vista do exposto, conclui-se que o art. 4º do Projeto de Lei nº 176/2025, ao remeter para futura regulamentação a definição de critérios de cálculo, forma de repasse e mecanismos de fiscalização, **não supre as omissões essenciais do texto e não corrige os vícios jurídicos identificados.**

O regulamento não pode substituir a lei naquilo que constitui requisito mínimo de validade do subsídio tarifário — como a comprovação da previsão editalícia, a definição das hipóteses excepcionais, a demonstração de caso concreto e a fixação de prazo certo.

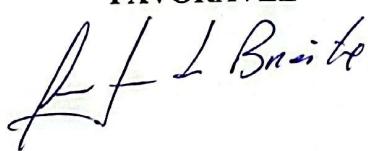
Assim, o projeto permanece juridicamente insuficiente, sendo inviável considerá-lo adequado apenas com base na previsão de regulamentação posterior por decreto.

Diante desse conjunto de vícios, esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação **emite PARECER CONTRÁRIO À TRAMITAÇÃO** do Projeto de Lei nº 176/2025.

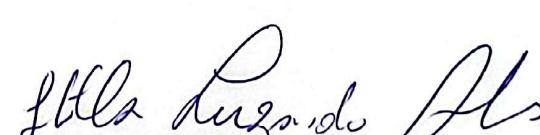
Para que o parecer contrário possa ser superado, o Poder Executivo deverá **transformar a autorização genérica contida no projeto em autorização concreta, delimitada e tecnicamente fundamentada**, compatível com o regime jurídico das concessões, **suprindo documentalmente e tecnicamente todos os requisitos essenciais**, tais como: comprovação da previsão editalícia, definição de prazo certo, critérios objetivos de cálculo, justificativa técnica específica e demonstração do caráter excepcional da medida, nos termos da legislação aplicável e apontamentos da nota técnica do IGAM em anexo.

Uruguaiana, 03 de dezembro de 2025.

FAVORÁVEL



CONTRÁRIO


Vereadora Stella Luzardo Alves
Presidente da CCJR - Relatora

