

Porto Alegre, 16 de dezembro de 2025.

**Orientação Técnica IGAM nº 25.678/2025.**

**I. RELATÓRIO.**

O **Poder Legislativo de Uruguaiana** solicita ao IGAM análise de novos quesitos sobre a viabilidade técnica do Projeto de Lei nº 176/2025, proposto pelo Poder Executivo, que busca autorização legislativa para o Município conceder subsídios, de forma temporária, ao sistema de transporte coletivo urbano.

Consigna-se que a matéria em análise já foi objeto de exame técnico pelo IGAM na OT nº 23.773/2025, que conclui pela viabilidade formal e constitucional da proposição, com alguns pontos de alerta para análise do Poder Legislativo.

A Comissão de Constituição, Justiça e Redação, após acessar e verificar o conteúdo da OT nº 23.773, no legítimo exercício de sua competência regimental, apresenta novos quesitos para exame específico dos seguintes pontos:

A conclusão pela “viabilidade” refere-se apenas à competência formal do Município para legislar sobre o tema ou implica validação do conteúdo material do PL?

O Projeto de Lei nº 176/2025, tal como apresentado, supre os requisitos mínimos de validade indicados na própria orientação técnica (previsão editalícia; prazo definido; critérios objetivos; metodologia de cálculo; justificativa técnica específica)?

Na ausência desses elementos, é juridicamente recomendável a aprovação do PL ou se trata de viabilidade condicionada ao saneamento das lacunas apontadas?

O IGAM confirma que uma lei meramente autorizativa, genérica e sem caso concreto motivado, não atende ao regime jurídico das concessões e pode gerar risco de nulidade?

É possível suprir as omissões essenciais do PL por meio de regulamento (decreto), ou tais requisitos devem necessariamente constar na própria lei, conforme apontado no parecer? Em sendo exigência legal que tais elementos integrem o próprio texto normativo, é juridicamente recomendável afastar o processo legislativo-fiscalizatório mediante delegação ao Executivo, ou tal prática configuraria indevida exclusão do controle legislativo?

## **II. ANÁLISE TÉCNICA.**

Passa-se, então, à análise dos quesitos complementares:

A conclusão pela “viabilidade” refere-se apenas à competência formal do Município para legislar sobre o tema ou implica validação do conteúdo material do PL?

A manifestação inicial do IGAM (OT nº 23.773/2025) atestou corretamente a viabilidade formal da proposição. Ou seja, confirmou que o Prefeito detém a competência privativa para iniciar leis sobre transporte e orçamento.

Contudo, respondendo ao quesito atual: a viabilidade formal não valida automaticamente o conteúdo material. Uma lei pode ser proposta pela autoridade competente e, ainda assim, padecer de "insuficiência normativa" se não trazer os elementos essenciais para sua execução, descolando-se dos princípios da Impessoalidade e da Legalidade da Despesa. Portanto, a viabilidade está condicionada ao preenchimento dessas lacunas materiais. Neste sentido é que as ponderações do IGAM foram apresentadas na OT nº 23.773.

O Projeto de Lei nº 176/2025, tal como apresentado, supre os requisitos mínimos de validade indicados na própria orientação técnica (previsão editalícia; prazo definido; critérios objetivos; metodologia de cálculo; justificativa técnica específica)?

Não. O texto original do PL nº 176 apresenta-se como uma norma de caráter aberto (norma em branco). Ao analisar o art. 4º do Projeto, verifica-se que ele delega ao Regulamento (Decreto) a definição de "critérios de cálculo". No Direito Público, os elementos essenciais da despesa (quem recebe, quanto recebe, como se calcula e qual o teto) sujeitam-

se à Reserva Legal Absoluta<sup>1</sup>. O PL, na forma atual, carece de "densidade normativa", pois não estabelece a fórmula paramétrica do subsídio (ex: custo quilométrico *versus* receita tarifária), transformando o subsídio técnico em uma transferência financeira discricionária, hipótese que colide com a Lei 4.320, de 1964 (Arts. 12 e 13) e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Art. 26).

Na ausência desses elementos, é juridicamente recomendável a aprovação do PL ou se trata de viabilidade condicionada ao saneamento das lacunas apontadas?

A viabilidade técnica é condicionada ao saneamento das lacunas. A aprovação do texto original, sem emendas que definam a metodologia de cálculo e as contrapartidas, geraria insegurança jurídica. O subsídio ao transporte é legítimo e muitas vezes necessário para a modicidade tarifária, mas sua autorização legislativa não pode ser um "aberta". Recomenda-se, portanto, o aprimoramento do texto via Mensagem Retificativa, proposta pelo Poder Executivo, para incluir os balizadores técnicos que hoje estão ausentes.

O IGAM confirma que uma lei meramente autorizativa, genérica e sem caso concreto motivado, não atende ao regime jurídico das concessões e pode gerar risco de nulidade?

Sim. A jurisprudência dos Tribunais de Contas e do Judiciário é pacífica no sentido de que leis autorizativas de despesa continuada ou subvenções devem ser específicas. A generalidade viola o Princípio da Impessoalidade (Art. 37, *caput*, CF). A lei deve ser o "freio e

<sup>1</sup> O conceito: Reserva Legal Absoluta e Reserva Legal Relativa.

No Direito Constitucional e Administrativo, quando a Constituição Federal diz que algo deve ser feito "em virtude de lei", tem-se dois graus de exigência:

- Reserva Legal Relativa: A Lei traça as linhas gerais, o "esqueleto", e permite que o Executivo complete os detalhes técnicos via Decreto (Regulamento). É comum em organização administrativa interna.
- Reserva Legal Absoluta: A Lei deve esgotar a matéria. O legislador deve definir todos os elementos essenciais da obrigação ou do direito, não deixando margem para o Executivo inovar ou "escolher" critérios essenciais. O Decreto serve apenas para operacionalizar (burocracia), jamais para definir *o quê, quanto ou como*.

A Aplicação no PL nº 176.

Quando o trato normativo é de dinheiro público (despesa e renúncia de receita) e de intervenção no domínio econômico (subsídios a empresas), vigora a lógica da Reserva Legal Absoluta (ou, no mínimo, de uma legalidade estrita).

contrapeso", definindo as regras do jogo, enquanto o decreto apenas operacionaliza o pagamento.

É possível suprir as omissões essenciais do PL por meio de regulamento (decreto), ou tais requisitos devem necessariamente constar na própria lei, conforme apontado no parecer? Em sendo exigência legal que tais elementos integrem o próprio texto normativo, é juridicamente recomendável afastar o processo legislativo-fiscalizatório mediante delegação ao Executivo, ou tal prática configuraria indevida exclusão do controle legislativo?

Não para elementos essenciais. O Poder Regulamentar (Decreto) serve para dar fiel execução à lei, não para inovar na ordem jurídica criando critérios de despesa que o legislador não previu. Delegar ao Executivo a definição da "fórmula de cálculo" do subsídio configura abdicação da competência fiscalizatória do Poder Legislativo. A Câmara Municipal não deve apenas autorizar "que se gaste", mas definir "como se deve gastar".

### III. RECOMENDAÇÕES TÉCNICAS E PROPOSTA DE SANEAMENTO.

Para garantir a aprovação do Projeto (que visa a um fim plenamente justificado: a modicidade tarifária e continuidade do serviço) com a devida segurança jurídica, sugere-se a inclusão, no corpo da Lei, dos seguintes dispositivos, via Mensagem Retificativa, pelo Poder Executivo:

1. **Metodologia de Cálculo (definição na Lei):** O valor do subsídio deve corresponder estritamente à diferença entre o *Custo Técnico da Operação* (apurado segundo planilha GEIPOT<sup>2</sup> ou equivalente técnica,

<sup>2</sup> A fórmula básica da GEIPOT é:

Tarifa = Custo Total da Operação (Km x Custo Km) dividido pelo Número de Passageiros Pagantes

Se o número de passageiros cai (crise de demanda), a tarifa sobe. Para não aumentar a tarifa para o povo, a Prefeitura entra com o **Subsídio**. Onde está o risco jurídico? Se a lei não disser que o subsídio será calculado "conforme a metodologia da Planilha GEIPOT" (ou outra similar validada, como a da ANTP), a autorização legislativa deixa aberta a base técnica do valor. Ao exigir a menção à metodologia GEIPOT (ou equivalente técnica) na lei, define-se como o Executivo deve estabelecer o subsídio:

- Gastou X de diesel;
- Rodou Y quilômetros;
- Carregou Z passageiros;
- **Logo, o déficit é exatamente R\$ W.**

como a da ANTP) e a *Receita Tarifária Arrecadada*, acrescido de margem de remuneração contratual, se houver. Isso elimina a discricionariedade.

2. **Teto Orçamentário:** Fixação de um limite global (mensal anual) para o subsídio, respeitando a LOA.
3. **Contrapartidas de Qualidade:** Condicionar o repasse ao cumprimento de indicadores de qualidade (pontualidade, limpeza, renovação de frota), conforme citado genericamente no Art. 1º, V, mas que precisa ser taxativo como *condição de pagamento*.
4. **Vigência Determinada:** O subsídio deve ter prazo certo (ex: 12 meses), renovável apenas por nova autorização legislativa, garantindo a reavaliação periódica pela Câmara.

#### IV. CONCLUSÃO.

Ratifica-se os termos da OT nº 23.773/2025 quanto à competência do Executivo para a iniciativa da matéria e orienta-se pela necessidade de apresentação de Mensagem Retificativa a fim de o texto legal, sob análise legislativa, recepcionar os critérios objetivos de cálculo, controle e contrapartidas, retirando tais definições da esfera exclusiva do reglamento infralegal. Tal medida protege tanto o erário quanto o próprio gestor público, além de confirmar a prerrogativa constitucional fiscalizatória do Poder Legislativo local.

O IGAM permanece à disposição.

**ANDRÉ LEANDRO BARBI DE SOUZA**

*Advogado inscrito na OAB-RS sob o nº 27.755*

*Sócio-Diretor do IGAM*

---

Isso transforma o subsídio de uma "decisão discricionária" em um "ato vinculado a uma comprovação contábil", blindando a Câmara e o erário.