



Proposição: PLEI - Projeto de Lei (Veto Total)
Número: 000125/2026
Processo: 11314-00 2026
Autoria: Juraci Scheffer
Ementa: Autoriza o Poder Executivo a atender e conceder, de forma gratuita, pedidos de ônibus por entidades civis, culturais, sociais, educacionais e religiosas, sem fins lucrativos, de forma gratuita, para atividades desenvolvidas por estas entidades

Parecer Jefferson Da Silva Januário - Comissão Especial de Veto

I - RELATÓRIO

Em despacho, foi dada vista a este Vereador, membro da Comissão Especial de Veto, para manifestação acerca do Veto Total oposto pela Chefe do Executivo ao Projeto de Lei nº 125/2026, de autoria do Vereador Juraci Scheffer, que *"Autoriza o Poder Executivo a atender e conceder, de forma gratuita, pedidos de ônibus por entidades civis, culturais, sociais, educacionais e religiosas, sem fins lucrativos, para atividades desenvolvidas por estas entidades"*.

Conforme a justificativa apresentada, a proposição tem por finalidade regulamentar a concessão gratuita de ônibus para o deslocamento de entidades civis, culturais, sociais e religiosas sem fins lucrativos, exclusivamente para participação em atividades por elas desenvolvidas, mediante solicitação dirigida aos órgãos competentes do Município. A justificativa sustenta que a medida atende ao interesse público e ao bem comum coletivo e social.

Por sua vez, a Diretoria Jurídica desta Casa, por meio do Parecer nº 120/2026, reconheceu a competência municipal para tratar da matéria, destacando que o transporte coletivo urbano constitui serviço público de interesse local. Quanto à iniciativa, considerou que o projeto possui natureza autorizativa, mas apresentou ressalvas relacionadas à responsabilidade fiscal e ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão. Ao final, concluiu pela legalidade e constitucionalidade da proposição, observadas as ressalvas indicadas.

A Chefe do Executivo, entretanto, opôs Veto Total ao projeto, alegando inconstitucionalidade formal e material. Sustenta, em síntese, que a proposição criaria despesas contínuas sem observar os arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, padeceria de vício de iniciativa, violaria a separação dos Poderes e não teria sido acompanhada da estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT. Afirma ainda que a implementação da medida acarretaria gastos com as concessionárias do transporte público e seria tecnicamente inexecutável.

É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

A título didático, passa-se a pontuar questões indispensáveis na análise do veto da Chefe do Executivo.



A UM - Da competência municipal e da natureza da matéria

A primeira questão deve ser afastada desde logo, isto porque, a Constituição Federal atribui aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído expressamente o transporte coletivo. A própria Diretoria Jurídica reconheceu esse ponto no Parecer nº 120/2026.

Mais do que isso, a própria Lei Orgânica de Juiz de Fora é bastante clara. O art. 68 estabelece que o transporte é direito fundamental do cidadão e atribui ao Município a organização e prestação dos serviços de transporte coletivo urbano. O art. 70, por sua vez, atribui ao Município competência para planejar, organizar, implantar, controlar, fiscalizar e regulamentar o transporte público.

Portanto, a matéria objeto do projeto não apenas está dentro da esfera de interesse local: ela se encontra **expressamente inserida no âmbito de atuação municipal**.

A Lei nº 12.587/2012 segue a mesma direção. A Política Nacional de Mobilidade Urbana atribui aos Municípios o planejamento, a execução e a avaliação da política de mobilidade urbana, bem como a regulamentação dos serviços de transporte urbano, além da implantação da política tarifária. A legislação também admite expressamente a utilização de subsídios orçamentários e outras fontes de custeio do transporte coletivo.

Não é, portanto, a competência material municipal que sustenta o veto.

A controvérsia verdadeira está em se **pode o Legislativo municipal estabelecer, por lei de sua iniciativa, uma política de gratuidade no transporte, ainda que dela possam resultar despesas para o Município**.

É essa questão que passamos a enfrentar.

A DOIS - Da alegação de vício de iniciativa

Este é o principal fundamento constitucional do veto, mas a forma como foi apresentado pelo Executivo não é suficiente para sustentá-lo.

As razões de veto afirmam que o projeto, por gerar despesa, estaria submetido à iniciativa privativa da Chefe do Executivo, invocando o art. 36 da Lei Orgânica.

O problema está justamente nessa premissa.

O Supremo Tribunal Federal, no **Tema 917 da Repercussão Geral**, firmou tese segundo a qual *"não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)"*.

Essa orientação não é meramente abstrata. O próprio STF continua aplicando o Tema 917 a leis municipais que estabelecem obrigações ao Poder Público, inclusive em matérias relacionadas à concretização de direitos sociais. Em julgamento mais recente, a Corte reiterou que o simples fato de uma lei produzir aumento de despesa não é suficiente para atrair, por si só, a



iniciativa privativa do Executivo.

Isso é decisivo para o presente caso.

O Projeto nº 125/2026, não cria secretaria; não cria departamento; não cria órgão; não cria cargo; não cria função; não altera remuneração; não disciplina regime jurídico de servidor; não estabelece quantitativo de pessoal e não reorganiza a estrutura administrativa.

O que ele faz é estabelecer uma possibilidade de concessão gratuita de transporte a determinadas entidades, dentro de uma matéria que a própria Constituição e a Lei Orgânica colocam sob competência municipal.

Assim, com a devida *vênia*, **não é juridicamente correto afirmar que a mera existência de despesa desloca automaticamente a iniciativa para o Executivo.**

A própria Lei Orgânica, aliás, delimita as matérias de iniciativa privativa do Prefeito.

Nesse ponto, portanto, o fundamento do veto não procede tal como formulado.

A TRÊS - Da natureza autorizativa do projeto

Há, contudo, uma questão que merece tratamento mais cuidadoso.

O projeto não determina diretamente que o Município deverá contratar determinado número de ônibus ou realizar determinada quantidade de viagens.

O art. 1º utiliza a fórmula "fica o Poder Executivo autorizado".

Essa circunstância foi reconhecida pela própria Diretoria Jurídica, que classificou a proposição como de natureza autorizativa, porém, o caráter autorizativo não resolve sozinho a questão. É preciso examinar o conteúdo integral da norma.

O projeto estabelece quem pode requerer, para qual finalidade, a gratuidade, o prazo mínimo para requerimento, a forma de apresentação do pedido e a indicação da fonte de custeio.

Portanto, embora formalmente autorizativo, o projeto não é uma simples declaração de intenção política, existindo conteúdo normativo efetivo.

Mas, mesmo assim, isso não transforma o Projeto de Lei nº 000125/2026 automaticamente em matéria de iniciativa privativa do Executivo. O que continua sendo determinante, à luz do Tema 917, é verificar se a norma invade estrutura, atribuições administrativas ou regime jurídico de servidores.

E isso não foi demonstrado no veto.

A QUATRO - Do art. 113 do ADCT e da alegada ausência de estimativa de impacto

O art. 113 do ADCT determina que a proposição legislativa que crie ou altere **despesa obrigatória** ou renúncia de receita seja acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro. O STF reconhece que essa exigência se aplica aos entes subnacionais.



O ponto que entendemos importante é que **é preciso demonstrar que a proposição efetivamente cria ou altera despesa obrigatória nos termos da norma constitucional.**

O veto afirma que o projeto, embora autorizativo, gera "despesa imediata de considerável monta", no entanto, não apresenta estimativa do número de viagens, número potencial de entidades beneficiárias, quilometragem estimada, custo médio por viagem, quantidade de ônibus, valor médio do subsídio, impacto anual, impacto nos exercícios seguintes e demonstração de que a despesa será obrigatória e continuada.

A afirmação de que haverá despesa é plausível. A afirmação de que haverá **despesa obrigatória de caráter continuado e de considerável monta**, entretanto, não foi demonstrada documentalmente.

O projeto não fixa quantidade mínima de concessões, número mínimo de viagens ou obrigação de atendimento permanente. Ele autoriza o Executivo a conceder o benefício.

Há, portanto, uma diferença relevante entre **possibilidade de realização de despesa e criação de obrigação legal de realizar determinada despesa em montante determinado ou determinável.**

Essa diferença não foi enfrentada adequadamente nas razões de veto. Por isso, **o veto não demonstrou suficientemente a incidência do art. 113 do ADCT sobre a proposição tal como redigida.**

A CINCO - Há uma questão jurídica que merece destaque especial.

A Lei Orgânica de Juiz de Fora dispõe, no art. 70, § 4º, que **qualquer subsídio ao custeio da operação do transporte público coletivo deve ser instituído por lei, com critérios transparentes e objetivos de produtividade e eficiência, especificando, basicamente, o objetivo, a fonte, a periodicidade e o beneficiário.**

O Projeto nº 125/2026 efetivamente é uma lei e indica o objetivo e os beneficiários. Entretanto, seu art. 2º estabelece apenas que o custeio será feito *"ou pelo subsídio do transporte público coletivo urbano, ou pelo Fundo Municipal de Transporte"*.

Aqui existe uma fragilidade real, uma vez que a proposição não especifica, com a precisão exigida pelo § 4º do art. 70 da Lei Orgânica, a fonte específica, a periodicidade do subsídio e os critérios objetivos de produtividade e eficiência.

Essa questão **não foi enfrentada nem pelo veto nem pelo Parecer nº 120/2026.**

O projeto pode não ser inconstitucional por vício de iniciativa, mas **apresenta uma vulnerabilidade própria quanto à disciplina do subsídio do transporte público.**

Isso, entretanto, não valida automaticamente o veto da Prefeita.

Uma coisa é afirmar que o projeto possui ponto de aperfeiçoamento ou eventual ilegalidade/ilegitimidade parcial. Outra, muito diferente, é afirmar que **todo o projeto é formalmente inconstitucional por iniciativa privativa do Executivo.** São questões distintas.



A SEIS - Do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão

A Diretoria Jurídica corretamente identificou outro ponto relevante: uma gratuidade imposta ao sistema de transporte pode repercutir economicamente nos contratos de concessão.

A Lei nº 8.987/1995, em seu art. 9º, §4º, protege o equilíbrio econômico-financeiro das concessões e prevê que, havendo alteração unilateral do contrato que o afete, o poder concedente deverá restabelecê-lo concomitantemente à alteração.

A SETE - Da manifesta inconsistência das razões de veto

Há, contudo, um problema ainda mais grave.

As razões de veto afirmam que o projeto seria inexecutável porque *"ignora a realidade técnica, financeira e logística das secretarias encarregadas de executar tais políticas públicas"* e, em seguida, afirmam:

"Conforme manifestação oficial exarada pela Secretaria Municipal de Saúde, os serviços de atendimento domiciliar possuem elevada complexidade organizacional."

Esse fundamento não guarda relação aparente com o objeto do Projeto de Lei nº 125/2026.

O projeto trata de transporte gratuito para entidades sem fins lucrativos. Não trata de serviços de atendimento domiciliar de saúde. Não cria política de atendimento domiciliar. Não estabelece atribuições para a Secretaria de Saúde. Não disciplina serviços de saúde.

Portanto, a referência a "serviços de atendimento domiciliar" revela uma **incongruência objetiva entre a motivação apresentada e a matéria efetivamente submetida a veto.**

Esse ponto não deve ser tratado como simples erro de redação.

A motivação apresentada pela Administração para justificar um veto por inconstitucionalidade deve guardar relação com o conteúdo da proposição vetada.

Não se pode utilizar, para fundamentar o veto de uma lei de transporte, manifestação administrativa aparentemente relacionada a uma política pública de saúde completamente diversa.

E o problema se torna ainda mais evidente porque o próprio veto afirma, logo depois, que o projeto criaria uma obrigação de fazer "ampla e permanente" relacionada a essas políticas públicas.

Essa premissa factual não é encontrada no texto do Projeto nº 125/2026. Trata-se, portanto, de fundamento estranho ao objeto do veto.

Esse é, no entendimento deste edil, o ponto mais relevante das razões de veto e aquele que provavelmente passaria despercebido em uma análise meramente constitucional do texto.



A OITO - Da ausência de demonstração concreta do alegado prejuízo financeiro

O veto afirma que haverá "*manifesto prejuízo financeiro e orçamentário ao Município*". Entretanto, não apresenta, nas razões examinadas a estimativa de impacto, cálculo, número potencial de beneficiários, número provável de viagens, custo unitário, custo anual, projeção plurianual, impacto sobre o Fundo Municipal de Transporte, impacto sobre o subsídio atualmente existente e demonstração de comprometimento das metas fiscais.

A Lei de Responsabilidade Fiscal exige elementos concretos quando se pretende caracterizar criação ou expansão de despesa pública, incluindo estimativa de impacto e demonstração de adequação orçamentária.

Com a devida *vênia*, o raciocínio correto é: **primeiro deve-se identificar juridicamente a despesa cuja criação está sendo imputada ao projeto; depois demonstrar sua natureza e extensão; somente então é possível verificar a incidência das exigências fiscais.**

No caso concreto, o veto afirma o resultado, mas não demonstra o caminho.

A NOVE - Da contradição entre o veto e a própria disciplina municipal do transporte

Há ainda outro elemento que merece atenção.

A Lei Orgânica do Município de Juiz de Fora confere especial tratamento ao transporte coletivo e à mobilidade urbana. O art. 67 estabelece que a política de mobilidade urbana deverá observar, entre outros, os princípios da acessibilidade universal, da equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo e da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes meios e serviços. O art. 68, por sua vez, estabelece expressamente que o transporte é direito fundamental do cidadão, atribuindo ao Município a competência para organizar e prestar os serviços de transporte coletivo urbano. Já o art. 70 atribui ao Município o dever de planejar, organizar, implantar, controlar, fiscalizar e regulamentar o transporte público no âmbito municipal.

Portanto, a própria Lei Orgânica admite a existência de gratuidades no sistema e estabelece uma diretriz específica sobre quem não deve suportar seus custos.

A questão jurídica não é, portanto, saber se o Município pode estabelecer gratuidade, uma vez que **pode**. A questão é saber **como essa gratuidade será financiada e operacionalizada sem violar o equilíbrio contratual e as regras fiscais.**

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, analisados o Projeto de Lei nº 125/2026, sua justificativa, o Parecer nº 120/2026 da Diretoria Jurídica desta Casa, as razões apresentadas pelo Poder Executivo, a Lei Orgânica do Município e a legislação federal pertinente, bem como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente o Tema 917 da Repercussão Geral, entendo que **as razões apresentadas para o veto total não são suficientes para sustentar, nos termos em que formuladas, a inconstitucionalidade integral da proposição.**

A matéria está inserida na competência legislativa municipal, especialmente porque a Constituição Federal atribui ao Município a organização e prestação do transporte coletivo urbano, competência igualmente reconhecida pela Lei Orgânica de Juiz de Fora.



Também não se demonstra vício de iniciativa pelo simples fato de a execução da lei poder produzir despesas. O Tema 917 do STF afasta a ideia de que toda lei parlamentar que gere despesa seja, por esse único motivo, de iniciativa privativa do Executivo. A reserva de iniciativa deve ser relacionada às matérias constitucionalmente reservadas, especialmente estrutura administrativa, atribuições de órgãos e regime jurídico dos servidores.

Quanto ao art. 113 do ADCT e aos arts. 16 e 17 da LRF, existe questão fiscal relevante, mas as razões de veto não demonstram concretamente a criação de despesa obrigatória de caráter continuado, tampouco apresentam os elementos necessários para sustentar a alegação de "despesa imediata de considerável monta".

Também deve ser considerada a necessidade de preservação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, questão corretamente identificada pela Diretoria Jurídica e que deverá ser observada na regulamentação e na execução da política.

O ponto mais grave das razões de veto, contudo, está na **falta de aderência entre a motivação apresentada e o objeto do projeto. A referência a serviços de atendimento domiciliar e à Secretaria Municipal de Saúde não encontra correspondência no Projeto de Lei nº 125/2026**, que trata exclusivamente de transporte gratuito para entidades sem fins lucrativos.

Essa circunstância enfraquece significativamente a motivação utilizada para sustentar a alegada inexecutabilidade e o suposto prejuízo administrativo.

Assim, **não considero juridicamente demonstrada a inconstitucionalidade integral do Projeto de Lei nº 125/2026 pelos fundamentos apresentados nas razões de veto.**

Diante disso, **opino pela REJEIÇÃO DO VETO TOTAL oposto ao Projeto de Lei nº 125/2026**, sem prejuízo de reconhecer que a execução da norma deverá observar rigorosamente as normas de responsabilidade fiscal, a disciplina do art. 70, § 4º, da Lei Orgânica Municipal e a preservação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão existentes.

É o parecer.

Palácio Barbosa Lima, 21 de agosto de 2026.

Jefferson Da Silva Januário
Vereador Negro Bússola - PV

