



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 Carlos José de Souza - Comissão Especial de Veto

Submete-se à apreciação deste Vereador, na qualidade de membro da Comissão Especial constituída para exame da matéria, o **Veto Total oposto pela Chefe do Poder Executivo ao Projeto de Lei nº 125/2026**, de autoria do Vereador Juraci Scheffer, cuja finalidade é autorizar o Município a disponibilizar, gratuitamente, transporte por ônibus a entidades civis, sociais, culturais, educacionais, religiosas, associações de moradores, agremiações e entidades esportivas sem fins lucrativos, para deslocamento destinado à participação em atividades por elas promovidas ou realizadas.

A proposição foi objeto de análise pela Diretoria Jurídica da Câmara Municipal, que, por meio do **Parecer nº 120/2026**, reconheceu a competência legislativa do Município sobre a matéria e concluiu pela legalidade e constitucionalidade do projeto, formulando, entretanto, ressalvas destinadas especialmente à observância da responsabilidade fiscal e à preservação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão do transporte coletivo.

No decorrer do processo legislativo, a proposição foi aperfeiçoada mediante substitutivo e emenda, passando a estabelecer, em sua redação final, que eventual despesa decorrente de sua execução correrá por dotações orçamentárias próprias, ficando a concessão condicionada à disponibilidade financeira e à consideração dos impactos sobre as metas fiscais vigentes.

A redação aprovada também submeteu a efetiva concessão do transporte à prévia regulamentação por ato do Chefe do Poder Executivo, a quem caberá estabelecer critérios de prioridade, limites de quilometragem e mecanismos destinados à comprovação da finalidade social das entidades requerentes. De igual forma, determinou-se expressamente que eventual utilização de serviços prestados pelas concessionárias não poderá ocasionar desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos em vigor.

Não obstante tais adequações, a Chefe do Poder Executivo decidiu vetar integralmente a proposição.

Nas razões encaminhadas a esta Casa, sustenta-se, em síntese, a ocorrência de vício formal de iniciativa, violação ao princípio da separação dos Poderes, geração de despesas continuadas sem observância dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 e ausência da estimativa de impacto orçamentário-financeiro prevista no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Sustenta-se, ainda, que a execução da norma produziria despesas relevantes para o Município, especialmente diante da necessidade de remuneração das concessionárias do transporte



público.

As razões do veto acrescentam argumento relacionado à suposta inviabilidade técnica da medida, fazendo, todavia, referência a manifestação da Secretaria Municipal de Saúde e à complexidade dos serviços de atendimento domiciliar, matéria aparentemente estranha ao conteúdo do Projeto de Lei nº 125/2026.

É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

1. Da competência municipal para disciplinar a matéria

Inicialmente, não se identifica controvérsia relevante quanto à competência do Município para legislar sobre a matéria.

A Constituição da República, em seu art. 30, incisos I e V, atribui aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para organizar e prestar, diretamente ou mediante concessão ou permissão, os serviços públicos dessa natureza, fazendo expressa referência ao transporte coletivo.

A Lei Orgânica do Município de Juiz de Fora segue a mesma orientação.

Seu art. 67 estabelece, entre os fundamentos da política municipal de mobilidade urbana, a acessibilidade universal, a equidade no acesso ao transporte público coletivo, a eficiência na prestação dos serviços e a justa distribuição dos benefícios e dos ônus associados à mobilidade urbana.

Na sequência, o art. 68 reconhece o transporte como direito fundamental do cidadão e atribui ao Município a organização e a prestação do serviço de transporte coletivo urbano.

Por sua vez, o art. 70 confere ao Município competência para planejar, organizar, implantar, controlar, fiscalizar e regulamentar o transporte público.

Portanto, sob o prisma da competência material e legislativa, a disciplina do transporte coletivo urbano encontra-se inequivocamente inserida no campo de atuação municipal.

A conclusão é igualmente compatível com a **Lei Federal nº 12.587/2012**, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana e atribui aos Municípios o planejamento, a execução e a avaliação das políticas locais de mobilidade, além da regulamentação dos respectivos serviços de transporte urbano.

Desse modo, eventual controvérsia sobre a validade do Projeto de Lei nº 125/2026 não decorre da incompetência do Município para legislar sobre transporte coletivo, mas deve ser examinada a partir dos limites da iniciativa parlamentar, das regras fiscais e da preservação dos contratos administrativos existentes.

2. Da iniciativa parlamentar e da aplicação do Tema 917 do Supremo Tribunal Federal

As razões do veto sustentam que a proposição invadiria competência reservada ao Poder



Executivo, especialmente porque sua implementação poderia gerar despesas para o Município.

Essa conclusão, todavia, demanda análise mais cuidadosa.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o **ARE nº 878.911/RJ**, sob o regime da repercussão geral, consolidou no **Tema 917** a seguinte orientação:

"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."

Portanto, o simples fato de determinada iniciativa parlamentar produzir repercussões financeiras não basta, isoladamente, para caracterizar vício formal de iniciativa.

A jurisprudência posterior da Suprema Corte permanece aplicando essa compreensão. No **RE nº 1.497.683**, Rel. Ministro André Mendonça, julgamento em 19/08/2024, o STF reafirmou que a instituição legislativa de encargos destinados à concretização de direitos sociais não conduz automaticamente à inconstitucionalidade, desde que não haja intervenção em matéria constitucionalmente submetida à iniciativa reservada.

No caso sob exame, o Projeto de Lei nº 125/2026 não cria órgãos, secretarias ou departamentos; não institui cargos ou funções públicas; não modifica remuneração; não interfere no regime jurídico de servidores e tampouco promove reorganização da estrutura administrativa municipal.

Além disso, o texto aprovado remete expressamente ao próprio Poder Executivo a regulamentação das condições concretas de execução da política, inclusive quanto aos critérios de prioridade e aos limites de utilização do transporte.

Não se verifica, portanto, ao menos pelos fundamentos apresentados no veto, correspondência automática entre o conteúdo do projeto e as hipóteses de reserva de iniciativa previstas no art. 36 da Lei Orgânica Municipal.

Igualmente, o benefício previsto na proposição não se confunde, em princípio, com concessão direta de auxílio ou subvenção financeira às entidades beneficiadas, pois não há transferência de recursos públicos às associações, entidades religiosas, culturais ou esportivas. O objeto da norma consiste na possibilidade de disponibilização de serviço de transporte, segundo requisitos a serem regulamentados pelo Executivo.

A alegação de iniciativa privativa não pode, portanto, repousar exclusivamente na circunstância de que a política poderá ocasionar despesas públicas.

3. Dos limites impostos pela reserva de administração e da necessária distinção jurisprudencial

A aplicação do Tema 917, entretanto, não dispensa o exame de outro aspecto constitucional relevante.

O Supremo Tribunal Federal possui precedentes segundo os quais o Poder Legislativo não pode, a pretexto de disciplinar políticas públicas, interferir diretamente na gestão de contratos



administrativos de concessão.

No **ARE nº 929.591 AgR/PR**, Rel. Ministro Dias Toffoli, Segunda Turma, julgado em 06/10/2017, o STF reconheceu a inconstitucionalidade de lei parlamentar que ampliava gratuidade no transporte coletivo urbano, entendendo que a medida interferia diretamente nos contratos celebrados com as concessionárias e, conseqüentemente, avançava sobre matéria submetida à reserva de administração.

O precedente deve ser considerado.

Entretanto, a hipótese ora examinada apresenta particularidades que impedem sua transposição automática para o Projeto de Lei nº 125/2026.

Na redação final aprovada por esta Casa, não se determina às concessionárias que suportem diretamente nova gratuidade, tampouco se estabelece modificação unilateral imediata das condições contratuais.

Ao contrário, o art. 4º determina expressamente que, tratando-se de serviço prestado por concessionárias, o Poder Executivo deverá assegurar que a concessão do transporte autorizado pela futura lei **não provoque desequilíbrio econômico-financeiro nos contratos vigentes**.

Mais ainda: a concessão concreta do benefício depende de regulamentação a ser expedida pelo próprio Chefe do Executivo.

Trata-se de diferença juridicamente relevante.

Enquanto o precedente mencionado envolvia imposição legislativa direta de benefício tarifário com repercussão sobre contratos de concessão, o Projeto nº 125/2026 preserva espaço administrativo para regulamentação, análise de disponibilidade financeira, estabelecimento de prioridades e proteção expressa da equação econômico-financeira contratual.

Assim, embora a matéria exija cautela, não se mostra adequada a conclusão de que a jurisprudência relativa à reserva de administração conduza, automaticamente, à inconstitucionalidade integral do texto aprovado.

4. Da natureza autorizativa e da inexistência de obrigação irrestrita de concessão

Outro aspecto central consiste na forma pela qual a proposição foi estruturada.

O art. 1º estabelece que o Poder Executivo **fica autorizado** a atender aos pedidos formulados pelas entidades contempladas.

Não há determinação de quantidade mínima de viagens, número mínimo de entidades beneficiadas, periodicidade obrigatória, quilometragem anual determinada ou imposição de atendimento irrestrito de todas as solicitações apresentadas.

Ao contrário, a própria redação final condiciona a execução da medida à disponibilidade financeira do Município e determina que a regulamentação administrativa estabeleça prioridades e limites de quilometragem.



Portanto, não parece possível interpretar a norma como instituidora de direito subjetivo absoluto das entidades requerentes ao fornecimento de ônibus.

A concessão permanece submetida à avaliação administrativa, às limitações orçamentárias e aos critérios a serem estabelecidos pelo próprio Executivo.

Essa característica assume especial importância na análise das alegações relacionadas à Lei de Responsabilidade Fiscal e ao art. 113 do ADCT.

5. Do art. 113 do ADCT e dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal

As razões de veto invocam o art. 113 do ADCT, segundo o qual a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da correspondente estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

A aplicabilidade da norma aos Estados e Municípios está consolidada pelo Supremo Tribunal Federal, entre outros precedentes, na **ADI nº 5.816**, Rel. Ministro Alexandre de Moraes.

A norma constitucional deve, portanto, ser observada.

A questão específica é determinar se o Projeto de Lei nº 125/2026, na redação efetivamente aprovada, constitui por si mesmo criação de **despesa obrigatória**.

Essa demonstração não decorre simplesmente da afirmação de que a implementação da política poderá exigir recursos públicos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, em seu art. 17, que despesa obrigatória de caráter continuado é aquela decorrente de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que imponha ao ente a obrigação legal de sua execução por período superior a dois exercícios.

No presente caso, a redação do projeto não fixa obrigação de atendimento de todos os requerimentos e tampouco determina quantitativo mínimo de serviços a serem executados.

Mais que isso, o próprio art. 2º condiciona a concessão à disponibilidade financeira e ao impacto sobre as metas fiscais, enquanto o art. 3º transfere ao Executivo a definição regulamentar de critérios de prioridade e limites de execução.

Assim, existe potencial repercussão financeira, mas a caracterização dessa repercussão como **despesa obrigatória de caráter continuado**, na acepção técnica do art. 17 da LRF e do art. 113 do ADCT, não se apresenta evidente.

Naturalmente, se a norma fosse interpretada de modo a obrigar o Município a atender indistintamente todos os requerimentos apresentados, outra seria a conclusão, pois estaria significativamente ampliado o risco de incidência das exigências constitucionais e fiscais.

Não parece, entretanto, ser essa a leitura compatível com a redação aprovada.

As disposições dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal deverão ser rigorosamente observadas quando da concreta implementação da política, inclusive no momento em que forem criadas ou ampliadas ações administrativas capazes de produzir aumento de despesa.



Não se mostra suficiente, todavia, afirmar genericamente que existirá "despesa imediata de considerável monta" sem demonstrar de que maneira a autorização legislativa condicionada converter-se-ia, automaticamente, em obrigação financeira permanente e incondicionada.

6. Das regras específicas da Lei Orgânica sobre gratuidades e custeio do transporte

A análise do projeto também deve considerar a disciplina específica estabelecida pela Lei Orgânica do Município.

O art. 70, § 4º, determina que qualquer subsídio ao custeio da operação do transporte público coletivo seja instituído por lei, observados critérios transparentes e objetivos de produtividade e eficiência e com especificação do objetivo, da fonte, da periodicidade e do beneficiário.

Além disso, o art. 71 estabelece importante regra de proteção dos usuários do sistema ao determinar que os custos das gratuidades concedidas no transporte coletivo urbano **não incidam sobre a tarifa de passagem paga pelos usuários**.

Nas disposições transitórias, a Lei Orgânica igualmente determina que novas gratuidades instituídas por lei indiquem expressamente sua fonte de custeio.

Essas normas revelam que a própria ordem jurídica municipal admite a instituição legislativa de gratuidades no sistema de transporte, mas condiciona sua operacionalização à existência de mecanismo adequado de financiamento e à impossibilidade de simples transferência do respectivo custo aos usuários pagantes.

A redação final do Projeto nº 125/2026 procurou enfrentar parte dessa questão ao prever dotações orçamentárias próprias e a necessidade de observância da disponibilidade financeira.

Ainda assim, caso a execução da lei venha a envolver verdadeiro subsídio tarifário, deverão ser atendidas integralmente as exigências do art. 70, § 4º, da Lei Orgânica e da legislação nacional de mobilidade urbana.

Esse aspecto representa cautela necessária à execução da norma, mas não conduz, por si só, à conclusão de inconstitucionalidade integral do projeto.

7. Da proteção ao equilíbrio econômico-financeiro das concessões

A preocupação relacionada aos contratos de concessão é juridicamente legítima.

O art. 9º, § 4º, da Lei Federal nº 8.987/1995 estabelece que, ocorrendo alteração unilateral capaz de afetar a equação econômico-financeira inicialmente pactuada, compete ao Poder Concedente promover concomitantemente seu restabelecimento.

A preservação do equilíbrio econômico-financeiro não constitui faculdade da Administração, mas garantia inerente ao regime constitucional e legal das concessões públicas.

Entretanto, justamente para enfrentar essa questão, a redação final aprovada pela Câmara estabeleceu expressamente, em seu art. 4º, que a concessão do transporte não poderá provocar desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos vigentes.



Dessa forma, eventual execução da política deverá ser estruturada de modo que o ônus correspondente não seja imposto unilateralmente às concessionárias nem transferido aos usuários mediante aumento tarifário incompatível com o art. 71 da Lei Orgânica Municipal.

A existência desse condicionamento enfraquece a afirmação, constante das razões de veto, de que o projeto necessariamente produziria imediato desequilíbrio contratual.

8. Da inconsistência material existente nas razões do veto

Merece especial atenção a motivação utilizada pelo Poder Executivo para sustentar a suposta inexequibilidade técnica da proposição.

As razões de veto consignam que o projeto não consideraria adequadamente a realidade técnica, financeira e logística das secretarias responsáveis pela execução da política e, imediatamente após essa afirmação, fazem referência a manifestação da **Secretaria Municipal de Saúde**, segundo a qual os "serviços de atendimento domiciliar" apresentariam elevada complexidade organizacional.

A referência não possui correspondência aparente com o objeto do Projeto de Lei nº 125/2026.

A proposição não disciplina atendimento domiciliar, assistência médica, serviço de saúde ou atuação da Secretaria Municipal de Saúde.

Seu objeto é exclusivamente a possibilidade de disponibilização de transporte a entidades sem fins lucrativos para participação em determinadas atividades.

O problema assume maior relevância porque o art. 39, § 1º, da Lei Orgânica exige que, ao vetar projeto por inconstitucionalidade ou contrariedade ao interesse público, o Chefe do Executivo comunique à Câmara Municipal os **motivos do veto**.

Isso pressupõe, naturalmente, que os fundamentos apresentados sejam pertinentes à proposição efetivamente examinada.

A menção a serviço público completamente distinto sugere que parcela da fundamentação utilizada não foi elaborada a partir das particularidades do Projeto nº 125/2026.

Não se afirma que essa inconsistência, isoladamente, torne o veto juridicamente inexistente. Contudo, ela reduz significativamente a força persuasiva do argumento de inexequibilidade técnica, pois não é possível extrair de manifestação relativa a atendimento domiciliar de saúde conclusão idônea acerca da viabilidade de uma política de transporte para entidades sem fins lucrativos.

Também merece registro que as razões de veto chegam a atribuir a autoria da proposição, em determinado momento, ao "Vereador André Luiz", embora o Projeto nº 125/2026 seja de autoria do Vereador Juraci Scheffer.

Tais incongruências revelam deficiência na individualização dos fundamentos utilizados para justificar o veto.



9. Da proporcionalidade entre as fragilidades identificadas e a adoção do veto total

A análise da proposição demonstra a existência de aspectos que exigirão especial atenção no momento de sua regulamentação e execução.

Há necessidade de observância da responsabilidade fiscal; de definição adequada da fonte de custeio; de proteção às metas fiscais; de respeito ao regime jurídico do transporte coletivo e, sobretudo, de preservação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão.

Essas questões não devem ser minimizadas.

Entretanto, elas também não autorizam, necessariamente, a conclusão de que a proposição inteira seja incompatível com a Constituição.

O autógrafo aprovado pela Câmara incorporou mecanismos destinados justamente a evitar alguns dos problemas inicialmente apontados pela Diretoria Jurídica: condicionou a implementação à disponibilidade financeira, submeteu a política à regulamentação do Executivo e determinou expressamente a preservação da equação econômico-financeira dos contratos.

Assim, entre reconhecer cautelas jurídicas para a futura execução da política e declarar a inconstitucionalidade integral da proposição existe distância que as razões do veto, tal como apresentadas, não conseguiram superar satisfatoriamente.

III - CONCLUSÃO

Diante do conjunto dos elementos examinados, **não se encontram suficientemente demonstrados os fundamentos jurídicos necessários à manutenção do Veto Total oposto ao Projeto de Lei nº 125/2026.**

A matéria está inserida na competência legislativa municipal, uma vez que o transporte coletivo urbano constitui serviço público de interesse local e se encontra expressamente submetido à organização, regulamentação e fiscalização do Município.

Também não se mostra suficiente a alegação de vício de iniciativa fundada exclusivamente na geração potencial de despesas.

O **Tema 917 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal** estabelece que a criação de despesas pela lei de iniciativa parlamentar não implica, por si só, usurpação da competência reservada ao Poder Executivo, desde que a proposição não interfira na estrutura administrativa, na atribuição dos órgãos públicos ou no regime jurídico dos servidores.

Reconhece-se que a jurisprudência do STF também impõe limites à atuação legislativa quando determinada norma interfere diretamente na gestão de contratos de concessão, conforme decidido no **ARE nº 929.591 AgR/PR**.

Todavia, a redação final do Projeto nº 125/2026 apresenta elementos que permitem distinguir as situações: a efetiva concessão do transporte depende de regulamentação pelo Executivo, deve observar disponibilidade financeira e metas fiscais e, expressamente, não poderá ocasionar desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão existentes.



Quanto ao art. 113 do ADCT e aos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não se desconhece a necessidade de rigorosa observância das normas de responsabilidade fiscal.

Entretanto, a redação aprovada não estabelece quantidade mínima de atendimentos nem cria obrigação irrestrita e permanente de acolhimento de todas as solicitações, razão pela qual não se mostra suficientemente demonstrada, nas razões do veto, a caracterização imediata de despesa obrigatória de caráter continuado.

De igual modo, qualquer futura execução da norma deverá observar as regras específicas da Lei Orgânica Municipal relativas ao financiamento do transporte coletivo, particularmente os arts. 70, § 4º, e 71, além da obrigatoriedade de preservação do equilíbrio econômico-financeiro prevista no art. 9º, § 4º, da Lei Federal nº 8.987/1995.

Por fim, a fundamentação apresentada pelo Poder Executivo contém incongruência objetiva ao utilizar manifestação atribuída à Secretaria Municipal de Saúde acerca da complexidade dos "serviços de atendimento domiciliar" para justificar a inexecutabilidade de projeto cujo objeto é o fornecimento de transporte a entidades sem fins lucrativos.

A ausência de aderência entre tal fundamento e o conteúdo da proposição enfraquece significativamente a justificativa apresentada para o veto, sobretudo porque não demonstra concretamente a inviabilidade técnica da política efetivamente aprovada pela Câmara Municipal.

Ante o exposto, este Relator manifesta-se pela REJEIÇÃO DO VETO TOTAL oposto ao Projeto de Lei nº 125/2026, por entender que as razões encaminhadas pelo Poder Executivo não demonstram, de maneira suficiente, a inconstitucionalidade integral da proposição.

Ressalva-se, contudo, que eventual implementação da norma deverá observar rigorosamente:

- 1- a disponibilidade orçamentária e financeira do Município;
- 2- os arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000, quando presentes seus pressupostos de incidência;
- 3- as exigências do art. 113 do ADCT, quando caracterizada criação ou alteração de despesa obrigatória;
- 4- as regras de custeio e de proteção tarifária previstas nos arts. 70, § 4º, e 71 da Lei Orgânica Municipal;
- 5- a existência de fonte adequada de financiamento;
- 6- a preservação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão; e
- 7- os limites, prioridades e critérios objetivos a serem definidos na regulamentação pelo Poder Executivo.

É o parecer.

Palácio Barbosa Lima, 24 de agosto de 2026.



Carlos José de Souza
Vereador Fiote - PDT

