



Câmara Municipal de Nova Venécia
Estado do Espírito Santo



PARECER JURÍDICO Nº 18/2026

Protocolo CMNV-ES n.º 34.088/2025
Referência: Projeto de Lei nº 84/2025

EMENTA: Projeto de Lei nº 84/2025. Instituição de gratuidade no transporte coletivo público municipal para pessoas portadoras de fibromialgia, fadiga crônica ou síndrome complexa de dor regional. Política pública de inclusão social. Competência legislativa municipal para dispor sobre serviços públicos locais e políticas de assistência social e mobilidade urbana (arts. 30, I e V, da CF). Análise da iniciativa parlamentar à luz do Tema 917 do STF (RE 878.911/RJ). Criação de despesa sem ingerência na estrutura administrativa ou regime jurídico de servidores. Constitucionalidade formal e material condicionada à observância da Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 15, 16 e 17 da LC nº 101/2000). Legalidade em tese. Necessidade de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e adequação orçamentária. Possibilidade de aprimoramentos redacionais e de técnica legislativa.

I - DO OBJETO E CONTEXTUALIZAÇÃO

Cuida-se de análise jurídica acerca da constitucionalidade, legalidade e competência de iniciativa do Projeto de Lei nº 84/2025, de autoria parlamentar, que institui a gratuidade no transporte coletivo público municipal para pessoas portadoras de fibromialgia.

 www.cmnv.es.gov.br  cmnv@cmnv.es.gov.br

Avenida Vitória, 23 – Centro – Caixa Postal 4 – 29830-000 – Nova Venécia-ES

Telefax: 27 3752-1271 27 3752-1880



Autenticação em <https://novavenecia.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 330035003700350034003A00500052004100. Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



fadiga crônica ou síndrome complexa de dor regional no Município de Nova Venécia/ES, conforme teor constante do documento acostado aos autos.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, quanto à competência legislativa, a Constituição da República dispõe, em seu art. 30, incisos I e V, que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o transporte coletivo. Trata-se, portanto, de matéria inserida na competência legislativa municipal típica, por se tratar de política pública relacionada ao serviço público de transporte coletivo urbano, cuja titularidade é municipal.

Sob a perspectiva material, a proposição encontra fundamento constitucional no direito social ao transporte (art. 6º da CF), bem como nos princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), da igualdade material (art. 5º, caput) e da proteção às pessoas com deficiência ou limitações funcionais, considerando que as síndromes mencionadas implicam, em muitos casos, limitações de mobilidade e acesso a serviços essenciais, conforme destacado na justificativa legislativa.

A instituição de gratuidades tarifárias em transporte público municipal é medida amplamente admitida no ordenamento jurídico, desde que observados os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e sustentabilidade econômico-financeira do sistema, em consonância com o art. 175 da Constituição Federal e com o regime de concessões e permissões de serviços públicos.

No que tange à constitucionalidade formal subjetiva, cumpre analisar a competência de iniciativa do projeto, uma vez que a proposição é de autoria parlamentar. A regra geral prevista no art. 61, §1º, II, da Constituição Federal estabelece hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, especialmente quanto a leis que disponham sobre criação de cargos, regime jurídico de servidores, organização administrativa e atribuições de órgãos públicos.

Todavia, conforme entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 917 da Repercussão Geral (RE 878.911/RJ), assentou-se que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo a lei de iniciativa parlamentar que, embora gere despesa para a Administração, não trate da estrutura administrativa, da atribuição de órgãos ou do regime jurídico de servidores públicos.

No caso em análise, o projeto de lei não cria cargos, não altera a estrutura administrativa do Executivo municipal, nem disciplina o regime jurídico de servidores públicos. Limita-se a instituir benefício tarifário no transporte coletivo, estabelecendo





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



obrigação dirigida às concessionárias ou permissionárias do serviço público municipal. Portanto, à luz do Tema 917 do STF, não há vício formal de iniciativa, porquanto a proposição não incide nas hipóteses de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente admitido a iniciativa parlamentar em leis que instituam políticas públicas ou benefícios sociais, desde que não impliquem ingerência direta na organização administrativa do Executivo ou criação de cargos e funções públicas, o que não se verifica no presente caso.

Superada a análise da iniciativa, passa-se ao exame da constitucionalidade material e da legalidade sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). O projeto institui benefício que pode gerar impacto econômico-financeiro ao sistema de transporte coletivo, seja por subsídio tarifário indireto, seja por eventual necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão ou permissão.

Nos termos dos arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000, a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa deve estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como da declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias.

Embora o projeto fixe sua vigência para 1º de janeiro de 2026, em consonância com a necessidade de planejamento orçamentário, não consta expressamente nos autos estimativa de impacto orçamentário-financeiro, nem demonstração de compatibilidade com as peças orçamentárias. Tal lacuna não implica, necessariamente, inconstitucionalidade formal imediata, mas exige adequação procedimental durante a tramitação legislativa, sob pena de violação aos arts. 15 e 16 da LRF.

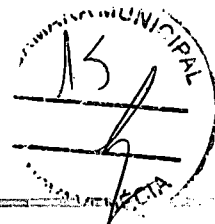
Ademais, a instituição de gratuidades tarifárias pode afetar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão do transporte coletivo, o que demanda observância ao art. 37, XXI, da Constituição Federal e à legislação de regência das concessões de serviços públicos, exigindo que eventual custo seja absorvido por subsídio público ou por reequilíbrio contratual, sob pena de comprometer a sustentabilidade do serviço.

No tocante à legalidade estrita, o projeto observa técnica legislativa básica e delimita beneficiários, forma de comprovação (laudo médico), extensão ao acompanhante quando necessário, previsão de regulamentação pelo Executivo e sanções pelo descumprimento. Contudo, alguns dispositivos carecem de maior precisão normativa, especialmente quanto à definição de critérios objetivos de concessão, controle e financiamento do benefício, matéria que, embora possa ser detalhada por regulamento, exige diretrizes mínimas na lei para evitar discricionariedade excessiva.





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Quanto à constitucionalidade material, a medida mostra-se compatível com os princípios da igualdade material e da inclusão social, configurando ação afirmativa legítima voltada a pessoas em situação de vulnerabilidade funcional, sem afronta ao princípio da isonomia, pois fundada em critério razoável e proporcional.

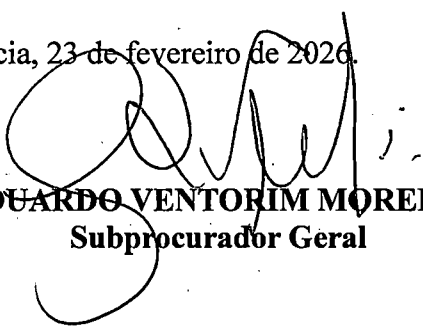
Em conclusão, sob o prisma constitucional e legal, o Projeto de Lei nº 84/2025 revela-se, em tese, formalmente constitucional quanto à iniciativa parlamentar, à luz do entendimento firmado no Tema 917 do STF (RE 878.911/RJ), e materialmente compatível com a Constituição Federal, por tratar de política pública de interesse local relativa ao transporte coletivo e à inclusão social. Todavia, sua aprovação deve observar, obrigatoriamente, as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, com apresentação de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e demonstração de compatibilidade com o PPA, LDO e LOA, sob pena de vício de legalidade orçamentária.

III - CONCLUSÃO E PARECER

Diante do exposto, opina-se pela constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 84/2025, desde que, no curso do processo legislativo, sejam supridas as exigências formais da Lei Complementar nº 101/2000 e promovidos ajustes redacionais para maior segurança jurídica e efetividade normativa.

É o parecer, s.m.j.

Nova Venécia, 23 de fevereiro de 2026.


EDUARDO VENTORIM MOREIRA
Subprocurador Geral

