



**Câmara
Municipal**
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro

Cachoeiro de Itapemirim/ES

CEP: 29300-170

Contato: +55 28 3526-5622

e-mail: procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

PARECER JURÍDICO

Ref.: PROJETO DE LEI Nº 107/2025

INICIATIVA: VER. MARCELINHO FÁVERO

À MESA DIRETORA

Senhor Presidente,

O projeto sob análise, de autoria do nobre Edil **"INSTITUI O PROGRAMA TRANSPORTE SOCIAL ESPECIAL PARA PESSOAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA – TEA, GRAU 3, NO MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"**.

A proposição legislativa visa instituir benefício tarifário consistente na gratuidade de transporte público municipal às pessoas com Transtorno do Espectro Autista – TEA, grau 3, objetivando garantir o deslocamento para fins de tratamento de saúde, assistência social e educação.

Inicialmente, *a priori*, o projeto em questão se encontra adequado às hipóteses de competência constitucional Municipal para iniciativa da matéria, conforme preceitua o artigo 30, I, II e V, da Carta Magna:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

[...]

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

Em harmonia, a Lei Orgânica do Município de Cachoeiro de Itapemirim reforça a competência municipal, conforme se extrai dos seguintes dispositivos:

"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"

Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/
--	---	---



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200300031003300320032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





**Câmara
Municipal**
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro

Cachoeiro de Itapemirim/ES

CEP: 29300-170

Contato: +55 28 3526-5622

e-mail: procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

Art. 2º. O Governo Municipal terá por objetivo fundamental promover o bem estar de todos os munícipes, dando prioridade:

II - à saúde e à assistência social;

[...]

VIII - à garantia de serviços de transporte coletivo adequado e acessível às pessoas de baixa renda;

Art. 16. Ao Município compete, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assunto de interesse local;

[...]

IV - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, fixando-lhes preços ou tarifas, os serviços públicos locais, em especial:

[...]

e) serviço de transporte coletivo de passageiros;

Art. 17. Ao Município compete, concorrentemente com a União e o Estado:

I - suplementar a legislação federal e estadual, no que couber;

Art. 125. O transporte coletivo municipal é serviço público essencial, cabendo ao Município a responsabilidade pelo seu planejamento, gerenciamento e sua operação, diretamente ou mediante concessão ou permissão, sempre através de licitação.

Não obstante a adequação material da temática à competência legislativa municipal, analisaremos a iniciativa da matéria proposta, tendo em vista as matérias de iniciativa exclusiva do Prefeito.

Nesse sentido, vejamos o que dispõe artigo 48 da Lei Orgânica Municipal (LOM), que estabelece a competência privativa do Poder Executivo:

Art. 48 – A iniciativa das leis ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos eleitores do Município na forma prevista nesta lei.

§ 1º - São de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

I – criação de cargos, funções e empregos públicos, na administração direta e autárquica, ou aumento de sua remuneração;

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/
--	---	---



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200300031003300320032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





Câmara Municipal

de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro

Cachoeiro de Itapemirim/ES

CEP: 29300-170

Contato: +55 28 3526-5622

e-mail: procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

II – servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, ressalvado o disposto no inciso III do art. 42 desta Lei;

III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

IV – orçamento anual, plano plurianual e diretrizes orçamentárias.

Dessa forma, ao instituir um programa municipal com obrigações administrativas, operacionais e financeiras para o Poder Executivo, seja com prestação do serviço de forma direta ou indireta, o projeto invade a seara da gestão administrativa e orçamentária, cuja iniciativa legislativa é reservada ao Prefeito, em consonância com a legislação e com o princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF/88).

Tal vício é agravado pela aplicação do princípio da reserva de administração, o qual estabelece limites à atuação normativa do Legislativo quando esta afeta a estrutura, a organização e os encargos da Administração Pública. O Supremo Tribunal Federal já firmou entendimento nesse sentido:

“O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. Essa prática subverte a função primária da lei e representa atuação ultrajurisdicional do Parlamento.”
(STF, ADI-MC 2.364/AL, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 14/12/2001)

Ressalte-se, ainda, que embora o serviço de transporte coletivo urbano seja de titularidade municipal, sua prestação pode se dar por meio de concessão ou permissão, conforme prevê o artigo 175 da Constituição Federal:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

No caso sob análise, a criação de benefício tarifário, como a gratuidade prevista no projeto, interfere diretamente no equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, o que configura afronta ao princípio da segurança jurídica e da estabilidade contratual, além de violar a cláusula de reserva de administração, por tratar-se de matéria afeta à gestão executiva dos contratos públicos.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/
--	---	---



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200300031003300320032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





Câmara Municipal

de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro

Cachoeiro de Itapemirim/ES

CEP: 29300-170

Contato: +55 28 3526-5622

e-mail: procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

O STF tem reiteradamente declarado a inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que, ao conceder gratuidade em transporte público, alteram unilateralmente contratos administrativos de concessão, conforme se extrai do seguinte julgado:

“Agravamento regimental no recurso extraordinário com agravo. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 4.166/05 do Município de Cascavel/PR. Lei de iniciativa parlamentar que concede gratuidade no transporte coletivo urbano às pessoas maiores de 60 anos. Equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Reserva de Administração. Separação dos Poderes. Violação. Precedentes. Recurso extraordinário parcialmente provido. 1. O Supremo Tribunal Federal tem declarado a inconstitucionalidade de leis de iniciativa do poder legislativo que preveem determinado benefício tarifário no acesso a serviço público concedido, tendo em vista a interferência indevida na gestão do contrato administrativo de concessão, matéria reservada ao Poder Executivo, estando evidenciada a ofensa ao princípio da separação dos poderes. 2. Não obstante o nobre escopo da referida norma de estender aos idosos entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos, independentemente do horário, a gratuidade nos transportes coletivos urbanos esteja prevista no art. 230, §2º, da Constituição Federal, o diploma em referência, originado de projeto de iniciativa do poder legislativo, acaba por incidir em matéria sujeita à reserva de administração, por ser atinente aos contratos administrativos celebrados com as concessionárias de serviço de transporte coletivo urbano municipal. (art. 30, inciso V, da Constituição Federal). 3. Agravo regimental não provido.” (STF. ARE 929591 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 06/10/2017, PROCESSO ELETRÔNICO Dje-247 DIVULG 26-10-2017 PUBLIC 27-10-2017)

No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça de São Paulo, em julgados recentes, tem declarado a inconstitucionalidade de normas semelhantes por vício de iniciativa e impacto orçamentário não mensurado:

Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Catanduva impugnando a Lei nº 6.480/2024, de iniciativa parlamentar, que dispõe a respeito do transporte público gratuito aos candidatos inscritos no ENEM (Exame Nacional do

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/
--	---	---



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200300031003300320032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





Câmara Municipal

de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro

Cachoeiro de Itapemirim/ES

CEP: 29300-170

Contato: +55 28 3526-5622

e-mail: procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

Ensino Médio) – Alegação de usurpação da competência normativa privativa do Chefe do Executivo e de afronta ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão – Máculas verificadas – Inteligência dos arts. 120 e 159 da Constituição Estadual – Política tarifária, em última instância, controlada pelo Executivo, nos exatos termos da Carta Estadual – Descabida intervenção do Legislativo – Norma que, ademais, ao potencialmente reduzir a arrecadação tarifária, afronta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão – Inobservância do art. 113 da ADCT – Pedido julgado procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2118922-29.2024.8.26.0000; Relator (a):Luciana Bresciani; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/08/2024; Data de Registro: 29/08/2024)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Comarca de Mirassol. Ação proposta pelo Prefeito em face da Lei Municipal nº 4.762, de 18 de outubro de 2023, que "Autoriza o Poder Executivo Municipal a conceder a gratuidade do serviço de transporte coletivo urbano às pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade social, na forma que especifica, e dá outras providências". Arguição de inconstitucionalidade formal e material por afronta aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV e 144, da Constituição do Estado de São Paulo; Arguição de invasão de seara de competência concorrente da União e Estados, nos termos do art. 24, XIV, da Constituição Federal, extrapolando o limite de suplementação do Município; Matéria de competência privativa do Executivo. Afronta ao princípio da separação dos poderes, Inobservância dos artigos 5º, 24, § 2º, 47, incisos II e XIV e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Inobservância do disposto no art. 113 do ADCT, ante a ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro da norma que estabelece renúncia de receita. Posicionamento atual deste C. Órgão Especial e do E. Supremo Tribunal Federal entendendo que o art. 113 do ADCT é norma de reprodução obrigatória, dirigida a todos os entes federativos. Ação procedente, ratificada a liminar concedida. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2009805-06.2024.8.26.0000; Relator (a):Damião Cogan; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 05/06/2024; Data de Registro: 06/06/2024)

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/
--	---	---



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200300031003300320032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





Câmara Municipal

de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro

Cachoeiro de Itapemirim/ES

CEP: 29300-170

Contato: +55 28 3526-5622

e-mail: procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

Outro óbice relevante refere-se à inobservância da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), notadamente do seu art. 14, que exige estimativa de impacto orçamentário-financeiro e indicação da fonte de custeio previamente à concessão de benefício tributário ou financeiro que importe renúncia de receita.

Embora o projeto alegue que não cria cargos nem institui despesas continuadas, a gratuidade tarifária importa renúncia de receita pública e/ou subsídio tarifário, gerando, portanto, impacto financeiro para o erário municipal, o qual não foi devidamente quantificado nem acompanhado da respectiva compensação.

A ausência de tais requisitos compromete a validade material da norma, por violação ao princípio da responsabilidade fiscal, bem como por inobservância ao devido processo legislativo orçamentário.

Adicionalmente, destaca-se a inadequação do uso do termo “poderá” no artigo 5º do projeto, que autoriza o Executivo a prestar o serviço diretamente ou mediante convênios, parcerias ou outras formas de colaboração. Tal expressão, típica de leis autorizativas, traduz norma de efeito facultativo, sem impor dever jurídico concreto, fragilizando a eficácia da norma e prejudicando a segurança jurídica da política pública.

A celebração de convênios, contratos e parcerias configura ato de gestão administrativa e orçamentária, cabendo exclusivamente ao Poder Executivo, não podendo o Legislativo definir formas e condições dessas relações sob pena de invadir atribuições administrativas e comprometer a autonomia do Executivo.

Nesse sentido, o STF firmou entendimento:

CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS, ACORDOS, CONTRATOS E ATOS DE SECRETÁRIOS DE ESTADO. APROVAÇÃO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA: INCONSTITUCIONALIDADE. INorma que subordina convênios, acordos, contratos e atos de Secretários de Estado à aprovação da Assembléia Legislativa: inconstitucionalidade, porque ofensiva ao princípio da independência e harmonia dos poderes. C.F., art. 2º. II. – Inconstitucionalidade dos incisos XX e XXXI do art. 99 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. III. – Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente” (STF – Tribunal Pleno. ADI 676-RJ. DJ de 29/11/1996. Rel. Min. CARLOS VELLOSO)

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/
--	---	---



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200300031003300320032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





Câmara Municipal

de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro

Cachoeiro de Itapemirim/ES

CEP: 29300-170

Contato: +55 28 3526-5622

e-mail: procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

Ainda, o projeto prevê, no artigo 4º, que o Poder Executivo regulamentará a aplicação dos critérios de inscrição, permanência e desligamento dos usuários, além de garantir ampla divulgação e acesso simplificado ao programa, o que não deve prosperar, pois a função regulamentadora é típica do Poder Executivo e assim, não cabe ao Legislador impor direcionamentos, diretrizes, obrigações ou limites.

Por fim, o artigo 8º estabelece o prazo para que essa regulamentação seja efetivada. Com efeito, não cabe ao Poder Legislativo fixar prazos para o Poder Executivo regulamentar determinada matéria. Nesse sentido, tem decidido de maneira peremptória o Egrégio Supremo Tribunal Federal. Confira-se o teor da ADI 3.394. Julg. em 02/04/2007. Rel. Min. EROS GRAU:

"Observe-se, ainda, que, algumas vezes, rebarbativamente (art. 84, IV), determinadas leis conferem ao Executivo autorização para a expedição de regulamento tendo em vista sua fiel execução; essa autorização apenas não será rebarbativa se, mais do que autorização, impuser ao Executivo o dever de regulamentar'. No caso, no entanto, o preceito legal marca prazo para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição, o que ocorre amiúde, mas não deixa de afrontar o princípio da interdependência e harmonia entre os poderes. A determinação de prazo para que o chefe do Executivo exerça função que lhe incumbe originariamente, sem que expressiva de dever de regulamentar, tenho-a por inconstitucional. Nesse sentido, veja-se a ADI 2.393, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ de 28-3- 2003, e a ADI 546, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 14-4-2000".

Embora tais dispositivos reconheçam a competência do Executivo para definir aspectos operacionais e normativos do programa, a fixação rígida, pelo Legislativo, de prazo para regulamentação excede o papel do Parlamento como órgão de complementação legislativa, configurando interferência indevida na organização e funcionamento da Administração Pública.

Isso porque as decisões sobre regulamentação demandam análise técnica, financeira e administrativa, competências exclusivas do Executivo, que detém discricionariedade para adaptar tais regras conforme a realidade e os recursos disponíveis.

Portanto, ainda que a proposta demonstre sensibilidade social e atenda a uma demanda legítima da população, não compete ao Poder Legislativo Municipal, por iniciativa parlamentar, instituir gratuidade tarifária em serviço público concedido, sendo

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/
--	---	---



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200300031003300320032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





**Câmara
Municipal**
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro

Cachoeiro de Itapemirim/ES

CEP: 29300-170

Contato: +55 28 3526-5622

e-mail: procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

essa uma atribuição exclusiva do Chefe do Poder Executivo, especialmente quando envolve repercussão orçamentária e contratual.

Diante do exposto, nosso parecer pela inviabilidade jurídica do Projeto de Lei e em obediência aos artigos 26, parágrafo único e 115, IV, do Regimento Interno, encaminha à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, para análise e considerações sobre a matéria.

Observa-se que, caso o Edil queira, pode realizar o encaminhamento ao Prefeito, através de Indicação, para que o mesmo apresente a referida proposta.

É o parecer, salvo melhor juízo, para análise de V. Ex^{as}.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 11 de agosto de 2025.

PABLO LORDES DIAS
Procurador Legislativo Geral
OAB-ES 17.013

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/
--	---	---



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200300031003300320032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

