ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CRISTINÁPOLIS
GABINETE DO PREFEITO

Recebido
17/09/2026
12:30

Ofício nº 214/2026.

Cristinápolis/SE, 17 de setembro de 2026.

Ao Excelentíssimo Senhor
José Cláudio Ferreira de Andrade Paiva
Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Cristinápolis
Cristinápolis/SE

Assunto: Comunicação de Veto Integral ao Projeto de Lei nº 22/2026.

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Cumprimentando-o cordialmente, sirvo-me do presente, na forma da Lei Orgânica do Município de Cristinápolis, para comunicar a Vossa Excelência o **VETO EXECUTIVO INTEGRAL** ao Projeto de Lei nº 22/2026, de iniciativa do Poder Legislativo, que dispõe sobre a revogação do artigo 2º, § 3º, da Lei Municipal nº 697, de 26 de outubro de 2016, e dá outras providências.

O veto fundamenta-se nas razões apresentadas no **Parecer Jurídico emitido pela Assessoria Jurídica do Município**, que apontou a existência de óbices de ordem constitucional e legal à sanção da proposição, especialmente quanto aos seguintes aspectos:

I – Inconstitucionalidade formal e material;
II – Violação dos arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000;
IV – Necessidade de compatibilização da proposição com a Ação Civil Pública nº 202667000817.

Dessa forma, considerando os fundamentos constantes do parecer jurídico e os óbices de natureza constitucional, legal, orçamentária e administrativa apontados, **fica vetado integralmente o Projeto de Lei nº 22/2026**.

Encaminham-se, em anexo, **o Parecer Jurídico da Assessoria Jurídica do Município**, para conhecimento e apreciação dessa Casa Legislativa, nos termos da legislação aplicável.

Atenciosamente,

SANDRO DE JESUS DOS SANTOS:03024293523
Assinado de forma digital por SANDRO DE JESUS DOS SANTOS:03024293523

SANDRO DE JESUS DOS SANTOS
Prefeito Municipal de Cristinápolis

Rua Joaquim Amâncio Filho,107, Centro - CEP: 49.270-000 – Cristinápolis/SE
Telefone: **(79) 3542-1205 / 1270** –> E-mail: **governo@cristinapolis.se.gov.br**

PARECER JURÍDICO

Interessados: Procuradoria Geral do Município de Cristinápolis e Gabinete do Prefeito do Município de Cristinápolis/SE
Referência: Ofício nº 333/2026

> **EMENTA: Projeto de lei de iniciativa parlamentar. Revogação do art. 2º, § 3º, da Lei Municipal nº 697/2016, que condiciona o transporte universitário gratuito à demanda mínima de 50% da capacidade do veículo. Veto total por inconstitucionalidade formal e contrariedade ao interesse público. Supressão de requisito legal que pode transformar serviço condicionado em obrigação de execução contínua e potencialmente ilimitada. Ausência, nos documentos encaminhados, de estimativa do impacto orçamentário e financeiro, de demonstração da origem dos recursos e de comprovação de compatibilidade com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Art. 113 do ADCT e arts. 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Jurisprudência do STF: ADI 6303/RR e RE 1.343.429/SP. Iniciativa parlamentar que não é invalidada apenas pela criação de despesa, conforme Tema 917, mas que não dispensa o cumprimento das exigências fiscais e do devido processo legislativo orçamentário. Ação Civil Pública em curso não substitui o estudo de impacto nem autoriza ampliação legislativa sem planejamento. Tema 698 do STF: decisões sobre políticas públicas devem, como regra, indicar finalidades e exigir plano ou meios adequados, não impor obrigação administrativa aberta. Veto total recomendado.**

I. RELATÓRIO.

Foi encaminhado a este Escritório pela Procuradoria Municipal de Cristinápolis/SE através do Ofício nº 3332/2026, em 08 de setembro de 2026, solicitando parecer jurídico sobre o Projeto de Lei nº 22/2026, aprovado pela Câmara Municipal.

O projeto contém dois artigos. O art. 1º dispõe que fica revogado o art. 2º, § 3º, da Lei Municipal nº 697, de 26 de outubro de 2016. O art. 2º estabelece a vigência da lei na data de sua publicação.

O dispositivo a ser revogado condiciona a concessão do transporte universitário gratuito à existência de demanda para o preenchimento de pelo menos 50% da capacidade de um veículo coletivo.

A justificativa parlamentar sustenta que o requisito se tornou obstáculo ao deslocamento de estudantes e menciona a Ação Civil Pública nº 202667000817, na qual foi deferida tutela para

determinar, entre outras providências, transporte alternativo quando a demanda não alcançar 50% da lotação do ônibus convencional.

A consulta é formulada no contexto do prazo constitucional ou legal para manifestação do Chefe do Executivo sobre o autógrafo aprovado. O presente parecer examina eventual inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público.

Não foram encaminhados a esta análise a Lei Orgânica Municipal, o Regimento Interno da Câmara, o autógrafo certificado, a ata de votação, os pareceres das comissões, a estimativa de impacto orçamentário e financeiro, a declaração de adequação orçamentária, a indicação da fonte de custeio ou o plano de execução do serviço.

É o relatório.

II. DA PREMISSA DOCUMENTAL E INCONSISTÊNCIA A SER CONFERIDA.

O Ofício nº 202/2026 do Gabinete do Prefeito de Cristinápolis menciona a revogação dos "arts. 2º e 3º" da Lei Municipal nº 697/2016. O texto do Projeto de Lei nº 22/2026, entretanto, revoga somente **o art. 2º, § 3º**.

A diferença é relevante. A revogação integral do art. 2º ou do art. 3º teria alcance muito maior e poderia eliminar outros elementos do regime municipal de transporte universitário. Antes da decisão final, deve ser conferido o autógrafo efetivamente encaminhado pelo Legislativo.

Este parecer parte da premissa de que o autógrafo corresponde ao texto exibido no documento encaminhado, isto é, de que pretende revogar apenas o art. 2º, § 3º, da Lei nº 697/2016.

Se o autógrafo contiver revogação mais ampla, o fundamento do veto será ainda mais forte, por falta de precisão do objeto e por ampliação não demonstrada na justificativa.

III. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

1. Competência municipal não elimina os limites constitucionais e fiscais

O Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para organizar e prestar serviços públicos de interesse local. A Constituição Federal dispõe:

> **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.**

Essa competência autoriza a Câmara Municipal a participar da disciplina legislativa do transporte universitário. Ela não autoriza, contudo, a edição de lei que aumente ou transforme despesa pública obrigatória sem observância das exigências constitucionais e fiscais.

A Constituição também impõe à Administração Pública os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência:

> **Art. 37, caput.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...].

O veto não se baseia na inexistência de competência municipal. Baseia-se no fato de que a competência legislativa deve ser exercida dentro do devido processo orçamentário, com avaliação dos efeitos financeiros da opção legislativa.

2. Da Ausência de Estimativa de Impacto Orçamentário e Financeiro (Art. 113 do ADCT e Arts. 16 e 17 da LRF)

Ainda que superado o vício formal de iniciativa — o que se admite apenas por hipótese —, a proposição padece de inconstitucionalidade material e ilegalidade financeira de ordem cogente.

A Lei Municipal nº 697/2016 já instituiu política pública de transporte universitário. O art. 2º, § 3º, funcionava como requisito objetivo para a deflagração do benefício e como mecanismo de dimensionamento da despesa.

Com o projeto de lei cria e expande despesa pública de caráter continuado sem apresentar o prévio Estudo de Impacto Orçamentário e Financeiro, contrariando frontalmente o **artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)**, inserido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, de aplicação cogente a todos os entes federativos:

> **Art. 113.** A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

A norma não exige que a proposição seja formalmente intitulada "criação de despesa". Basta que, em seu efeito jurídico e financeiro, crie ou altere despesa obrigatória. A retirada do requisito de 50%, no contexto das Leis Municipais nº 641/2013 e nº 697/2016 e da decisão liminar vigente, tem aptidão concreta para ampliar a obrigação de custeio do transporte.

No caso examinado, não consta dos documentos recebidos qualquer estimativa de impacto para o exercício de entrada em vigor e para os exercícios subsequentes. Tampouco consta metodologia, premissas, indicação de fonte de custeio ou análise de compatibilidade com as leis orçamentárias.

No mesmo tom, a **Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF)** veda expressamente a criação ou expansão de ação governamental sem a demonstração da origem dos recursos e da compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA):

> **Art. 15.** Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.
> **Art. 16.** A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
> **I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;**
> **II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.**
> **§ 1º** Para os efeitos desta Lei Complementar, considera-se:
> **I** - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas as despesas da mesma natureza, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para os exercícios;
> **II** - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, metas e previsões de receitas e despesas neles contidos e não demonstre a tomada de metas deles constantes.
> **§ 2º As despesas de que trata o caput que não forem acompanhadas dos requisitos do caput serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público.**
> **Art. 17.** Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.
> **§ 1º** Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.
> **§ 2º** Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais [...].
> **§ 5º** A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º [...].

A ausência desses elementos não é uma deficiência meramente burocrática. Ela impede que o Legislativo, o Executivo, o controle interno, o Tribunal de Contas e a sociedade conheçam o custo da opção legislativa e sua compatibilidade com a capacidade financeira do Município.

O veto, portanto, recai-se sobre **inconstitucionalidade formal por ausência de estimativa exigida pelo art. 113 do ADCT**, além de contrariedade às normas de responsabilidade fiscal.

A aprovação de norma impondo encargos financeiros adicionais ao Município — em um cenário no qual a própria efetivação de financiamentos autorizados (Lei nº 843/2024) encontra-se obstada por entraves fiscais burocráticos como a falta de CND — violaria os preceitos fundamentais da gestão fiscal responsável.

O Supremo Tribunal Federal já reconheceu que a exigência alcança todos os entes federativos. Na **ADI 6.303/RR**, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgamento de 04 a 11/03/2022, o acórdão consignou a seguinte ementa:

> "EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IPVA. ISENÇÃO. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. 1. Ação direta contra a Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, que acrescentou o inciso VIII e o § 10 ao art. 98 da Lei estadual nº 59/1993. As normas impugnadas versam sobre a concessão de isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) às motocicletas, motonetas e ciclomotores com potência de até 160 cilindradas. **2. Inconstitucionalidade formal. Ausência de elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro. O art. 113 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que se destina a disciplinar 'o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União'. A regra em questão, porém, não se restringe à União, conforme a sua interpretação literal, teleológica e sistemática. 3. Primeiro, a redação do dispositivo não determina que a regra seja limitada à União, sendo possível a sua extensão aos demais entes. Segundo, a norma, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988). Terceiro, a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação. 4. A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. Esse requisito visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política. 5. Com base no art. 113 do ADCT, toda 'proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro', em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. 6. A Lei Complementar do Estado de Roraima nº 278/2019 incorreu em vício de inconstitucionalidade formal, por violação ao art. 113 do ADCT. 7. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei**

> **Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, por violação ao art. 113 do ADCT."**

O precedente trata de renúncia de receita, e não de transporte público. A sua razão determinante, porém, é diretamente pertinente: proposições legislativas com efeito financeiro obrigatório exigem avaliação prévia, inclusive quando provenientes de ente subnacional.

No mesmo sentido, a jurisprudência do STF registra, no **RE 1.343.429/SP**, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, a seguinte ementa resumida no repositório consultado:

> **"Recurso extraordinário. Direito tributário. IPTU. Isenção. Lei nº 2.982/20 do Município de Itirapina/SP. Ausência de prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Inconstitucionalidade. Artigo 113 do ADCT. [...] De acordo com a jurisprudência da Corte, deve ser observado por todos os entes da federação o art. 113 do ADCT, o qual estabelece que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro."**

Embora também se trate de benefício fiscal, esse precedente é particularmente relevante por envolver lei municipal e reafirmar a incidência do art. 113 do ADCT em âmbito local.

Ante o exposto, o projeto de lei analisado mostra-se eivado de inconstitucionalidade ante a ausência de Estudo de Impacto Orçamentário e Financeiro exigido pelo art. 113 do ADCT e art. 16 da LRF inconstitucional por vício formal e material.

3. Vício de Iniciativa Vício de Iniciativa (Inconstitucionalidade Formal)

O Projeto de Lei é de iniciativa parlamentar (Adelmo Gonçalo Dias dos Santos), mas trata de matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme o Art. 61, § 1º, da Constituição Federal, e, especificamente, os artigos 63 e 65 da Lei Orgânica do Município de Cristinápolis.

O Art. 63 da Lei Orgânica Municipal estabelece que a iniciativa das leis que tratam do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais é do Poder Executivo.

Além disso, o Art. 65 veda ao Poder Legislativo a apresentação de projetos de lei que impliquem em aumento de despesa ou que disponham sobre a organização e funcionamento da Administração.

Dentro deste viés, verifica-se que o PL incorre em vício de iniciativa ao criar despesas já tratadas neste parecer.

Tais medidas implicam em organização e atribuições da Administração Pública, além de potencial despesa, sendo, portanto, de competência exclusiva do Prefeito. Este o entendimento da Jurisprudência do STF, conforme ementa a seguir transcrita:

> EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES.1.É inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública, por violar a competência privativa do Chefe do Poder Executivo e o princípio da separação de Poderes. 2. Precedentes do Plenário: ADI 3.178, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 27.10.2006; ADI 2.879, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 04.12.2008. (ADI 3.394, Relator(a): CARMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 06/05/2009, DJe 04/09/2009)

Ante o exposto, o projeto de lei analisado mostra-se eivado de inconstitucionalidade formal e material por vício de iniciativa parlamentar em matéria de competência privativa do Prefeito Municipal (usurpação de iniciativa) e ausência de Estudo de Impacto Orçamentário e Financeiro exigido pelo art. 113 do ADCT e art. 16 da LRF inconstitucional por vício formal e material

4. Educação, transporte e impossibilidade de usar o direito fundamental como dispensa de planejamento

A Constituição estabelece:

> **Art. 205.** A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.
>
> **Art. 208, VII.** O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...]
> **VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.**

A proteção constitucional da educação é indiscutível. Todavia, o direito fundamental não elimina a necessidade de planejamento público, nem transforma toda decisão de política educacional em obrigação ilimitada de despesa.

O Município pode e deve promover o acesso dos estudantes, mas deve fazê-lo com critérios transparentes, segurança, eficiência, contratos válidos, crédito orçamentário e compatibilidade com suas prioridades constitucionais.

O veto não representa negativa do direito à educação. Representa a necessidade de rejeitar uma alteração legislativa sem estimativa de custo e sem regra substitutiva, para que o serviço seja disciplinado por proposta tecnicamente instruída.

III. DA CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, fundamentado nas disposições dos artigos 2º e 61, § 1º, II, "b" e "e", da Constituição Federal, no artigo 113 do ADCT, nos artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), bem como na pacífica jurisprudência do STF, este Escritório **opina pelo VETO EXECUTIVO INTEGRAL** ao Projeto de Lei nº 22/2026, pelas seguintes razões:

A. **Inconstitucionalidade Formal e Material (Veto Jurídico):** Por vício de iniciativa parlamentar em matéria de competência privativa do Prefeito Municipal (usurpação de iniciativa) e ausência de Estudo de Impacto Orçamentário e Financeiro exigido pelo art. 113 do ADCT e art. 16 da LRF;

B. **Violação dos arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000**, por ausência de demonstração da adequação orçamentária e financeira, da compatibilidade com PPA, LDO e LOA, da origem dos recursos e da neutralidade fiscal da medida;

C. **necessidade de compatibilização com a Ação Civil Pública nº 202667000817**, cuja liminar já disciplina provisoriamente a continuidade do transporte e determina soluções alternativas, sem que a proposição legislativa apresente estudo de impacto ou plano de implementação;

D. **necessidade de correção da referência normativa**, pois o Ofício nº 202/2026 menciona os "arts. 2º e 3º";

Recomenda-se que a Mensagem de Veto esclareça que o veto não nega o direito à educação nem pretende autorizar interrupções arbitrárias do transporte.

O Município deve continuar cumprindo a decisão judicial vigente e pode encaminhar novo projeto, de iniciativa adequada ou não conforme a Lei Orgânica, acompanhado de estudo de impacto, plano de execução, critérios de atendimento e indicação de fonte de custeio.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Cristinápolis I SE, 17 de setembro de 2026.

JOSE LAURO SEIXAS LIMA:01277860580

Assinado de forma digital por JOSE LAURO SEIXAS LIMA:01277860580
Dados: 2026.09.17 14:36:39 -03'00'

JOSÉ LAURO SEIXAS LIMA
OAB/DF nº 64.010
OAB/SE nº 5.579