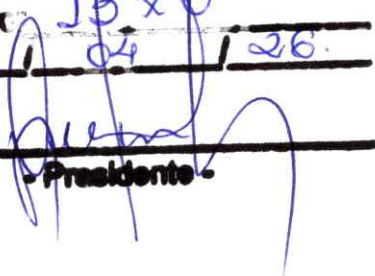


PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORESTA
VETO INTEGRAL AO AUTÓGRAFO Nº 16
DE 2026
Projeto de Lei nº 02/2026

Rejeitado por 13 x 0
Em 29 / 04 / 2026

- Presidente -

A **PREFEITA DO MUNICÍPIO DE FLORESTA**, Estado de Pernambuco no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Lei Orgânica Municipal, com fundamento em seu art. 57, apõe **VETO INTEGRAL** ao Autógrafo nº 16 de 2026, oriundo do Projeto de Lei nº 02/2026, de autoria do Vereador Pedro Gomes Vilarim Júnior, pelos fundamentos jurídicos, técnicos e constitucionais a seguir expostos.

I. SÍNTESE DO CONTEÚDO NORMATIVO

O Autógrafo nº 16/2026 determina ao Poder Executivo Municipal que assegure transporte universitário gratuito a estudantes residentes no município de Floresta/PE, que cursem ensino superior nos municípios de Belém do São Francisco/PE e Serra Talhada/PE (art. 1º), estabelecendo que a execução se dará “observadas as dotações orçamentárias já previstas” na LDO e na LOA vigentes, sem — segundo os arts. 2º e 4º — “criar nova despesa” ou “autorizar a abertura de crédito adicional”.

A despeito da ressalva formal, a proposição impacta direta e imediatamente a execução orçamentária, o fluxo de caixa, a competência constitucional do ente e a gestão financeira municipal, razão pela qual se expõem, a seguir, os fundamentos determinantes do presente veto.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO VETO

II.I. AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DO MUNICÍPIO PARA CUSTEAR TRANSPORTE UNIVERSITÁRIO INTERMUNICIPAL.



A Constituição Federal de 1988 distribui as competências educacionais e de transporte de forma expressa e exaustiva. Em matéria de educação, os arts. 30, VI, e 211, §§ 2º e 3º, reservam ao Município a atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil, **situando o ensino superior na órbita federal e estadual.**

Em matéria de transporte, a repartição constitucional de competências é igualmente precisa: à União compete explorar os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional (art. 21, XII, 'e'); **aos Municípios, organizar e prestar o transporte coletivo de interesse local (art. 30, V);** e aos Estados-membros, por força de sua competência residual (art. 25, § 1º), a exploração e regulamentação do transporte intermunicipal de passageiros.

Ao obrigar o Poder Executivo municipal a prestar ou custear transporte universitário entre Floresta/PE e os municípios de Belém do São Francisco/PE e Serra Talhada/PE, o Autógrafo nº 16/2026 invade seara constitucionalmente reservada ao Estado de Pernambuco. **O Município não pode, nem por lei própria nem por imposição de seu Legislativo, assumir atribuição permanente que a Constituição deferiu a outro ente da Federação.** Cuida-se de incompetência absoluta de natureza material, insanável por vontade legislativa local.

A jurisprudência Estadual e Federal converge nesse sentido. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, ao apreciar a Arguição de Inconstitucionalidade nº 0004441-02.2018.8.19.0030 (Rel. Des. Mauro Dickstein), afirmou expressamente que:

Arguição de Inconstitucionalidade nº 0004441-02.2018.8.19.0030 Arguente: EGRÉGIA 16ª câmara cível do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Voto: (...) “Isso porque, a **DISPONIBILIZAÇÃO DE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL A ESTUDANTES UNIVERSITÁRIOS DETERMINADA POR LEI ORGÂNICA, DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO MUNICIPAL, INTERFERIU DIRETAMENTE NA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA DISPOR SOBRE A ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DE SEUS ÓRGÃOS, IMPACTANDO NA DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS E NAS OBRIGAÇÕES ESTABELECIDAS EM CONTRATOS DE CONCESSÃO, ALÉM DE VULNERAR O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES** (arts. 7º, e 145, VI, da Carta Estadual).

7 Arguição de Inconstitucionalidade nº 0004441-02.2018.8.19.0030 No mesmo



sentido: Agravo 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 de 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. (ARE 929591 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 06/10/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-247 DIVULG 26-10-2017 PUBLIC 27-10-2017) (grifou-se)

Demais disso, a norma também extrapola o âmbito de competência definida na Constituição, na medida que circunscrita ao Município a obrigação de assegurar a prestação de ensino fundamental, aí incluído o fornecimento de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (art. 308, IX), não porém, o acesso ao ensino técnico ou superior, além de atribuir competência reservada ao Estado, no tocante ao dever de planejamento, operação e prestação do serviço de transporte intermunicipal de passageiros (arts. 242, § 3º, e 358, V, da Constituição Estadual), incorrendo, assim, em vício formal orgânico e material.

Nessa mesma linha, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o ARE 929.591 AgR (Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, j. 06/10/2017), assentou que lei de iniciativa parlamentar que confere gratuidade em transporte público concedido incide em matéria sujeita à reserva de



administração, por ser atinente aos contratos administrativos celebrados com as concessionárias do serviço, evidenciando ofensa ao princípio da separação dos poderes.

Conclui-se, portanto, que a razão de decidir dos precedentes é clara: **o custeio do transporte universitário intermunicipal, quando exigível do Poder Público, recai sobre a esfera estadual, não sobre o erário municipal.** Lei municipal que imponha essa obrigação ao Executivo local colide frontalmente com a repartição constitucional de competências, configurando vício material de inconstitucionalidade.

A imposição ao Município, pela norma sob análise, de fornecimento de transporte intermunicipal gratuito a estudantes universitário extrapola o âmbito da competência a ele assinalada pela Constituição Federal circunscrita aos Municípios à prestação apenas ao ensino fundamental.

Tratando-se de matéria de iniciativa do Chefe do Executivo, o Legislativo não está autorizado a aumentar o gasto público. Evidente que previsão de obrigatoriedade de disponibilização de transportes públicos para estudantes universitários impacta diretamente na disciplina estabelecida nos contratos de concessão, atraindo a iniciativa legislativa do Prefeito Municipal. Desse modo, considerando que a Lei é de iniciativa parlamentar, resta caracterizada a inconstitucionalidade formal.

Em hipótese semelhante, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, na Representação por Inconstitucionalidade nº 0039215-51.2018.8.19.0000, tendo como objeto a Emenda 36/2016, que alterou a Lei Orgânica do Município de Paraty/RJ para estabelecer em seu art. 160, XII1, o dever da edilidade de assegurar aos alunos universitários que estudassem em outros Municípios o direito ao transporte intermunicipal gratuito até o local de ensino, declarou a inconstitucionalidade da norma, nos termos das ementas ora reproduzidas:

Representação de Inconstitucionalidade. **Emenda à Lei Orgânica do Município de Paraty que assegura aos estudantes universitários o direito ao transporte intermunicipal quando estudarem em outros municípios. Alegada ofensa a Constituição estadual nos seguintes pontos: a. não indicação da fonte de**



custeio; B. IMPOSIÇÃO AO MUNICÍPIO DA RESPONSABILIDADE POR SERVIÇO ESTADUAL (TRANSPORTE INTERMUNICIPAL); C. VIOLAÇÃO A INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INVIABILIDADE JURÍDICA DE SE IMPOR, AO MUNICÍPIO, POR LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR, A RESPONSABILIDADE POR TRANSPORTE INTERMUNICIPAL. LEI QUE ATRIBUI, COM ÔNUS, O CUSTEIO PELO MUNICÍPIO DE SERVIÇO PÚBLICO DE COMPETÊNCIA ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE QUE DEVE SER RECONHECIDA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO (0039215-51.2018.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). CLAUDIO BRANDÃO DE OLIVEIRA - Julgamento: 29/07/2019 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL) (Grifou-se)

A despeito do entendimento consolidado no **Tema 917 da Repercussão Geral (ARE 878.911/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes)**, segundo o qual não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trate da estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos, o caso em exame apresenta peculiaridade que **afasta a incidência desse precedente**.

Com efeito, o Tema 917 admite que o Legislativo imponha ao Executivo o dever de concretizar direitos constitucionalmente garantidos — desde que já existentes na esfera de competência daquele ente. O que **o precedente não autoriza é a criação de atribuição em matéria que sequer integra o elenco de competências constitucionais do Município**.

A distinção é decisiva: **o transporte universitário intermunicipal não é atividade inerente à gestão municipal** — ao contrário da instalação de câmaras em escolas locais ou da oferta de serviços de saúde, que são deveres já afetos ao Município pela Constituição.

Nessa hipótese, materializa-se o vício de iniciativa vedado pelo art. 61, § 1º, II, 'e', da CF/88 (aplicável por simetria ao plano municipal, nos termos do art. 29 c/c art. 25 da CF), pois a lei parlamentar altera, na prática, as atribuições dos órgãos do Poder Executivo.



Por analogia, trazemos precedente do STF na ADI relativa à lei do Estado do Rio Grande do Sul que, por iniciativa parlamentar, regulamentou o artigo 24 da Constituição estadual, disciplinando o conteúdo da matéria suscetível de publicação no Diário Oficial do estado.

O STF declarou a inconstitucionalidade da norma. O tribunal entendeu que a lei estadual invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo para organizar e estruturar a administração pública, apresentando vício de iniciativa (formal) e de conteúdo (material).

ADI N. 2.294-RS RELATOR: MIN. RICARDO LEWANDOWSKI EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL QUE DISCIPLINA MATÉRIA A SER PUBLICADA NA IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO. DIPLOMA LEGAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. **VÍCIO FORMAL. EXISTÊNCIA TAMBÉM DE VÍCIO MATERIAL, POR VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. I – Lei que verse sobre a criação e estruturação de órgãos da administração pública é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo** (art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal). Princípio da simetria. II – Afronta também ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF). III – Reconhecida a inconstitucionalidade de dispositivo de lei, de iniciativa parlamentar, que restringe matérias a serem publicadas no Diário Oficial do Estado por vício de natureza formal e material. IV – Ação julgada procedente.

A jurisprudência firmada nesta ação reforça a impossibilidade de leis parlamentares interferirem na organização administrativa que gera custos ou define rotinas internas do Executivo (iniciativa privativa).

II.II. CONVERSÃO INDEVIDA DE DOTAÇÃO DISCRICIONÁRIA EM OBRIGAÇÃO LEGAL: VIOLAÇÃO À AUTONOMIA ORÇAMENTÁRIA DO EXECUTIVO

O Município de Floresta/PE dispõe, em sua Lei Orçamentária Anual vigente, de dotação relacionada ao transporte estudantil. Todavia, o Poder Executivo, no exercício regular de suas prerrogativas de gestão fiscal, promoveu o contingenciamento dessa rubrica, **por reconhecer que o custeio do transporte universitário intermunicipal não constitui obrigação jurídica**



imputável ao ente municipal, consoante a repartição constitucional de competências acima demonstrada.

O contingenciamento de despesas é instrumento legítimo de gestão orçamentária e financeira, expressamente previsto no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), que autoriza o Poder Executivo a limitar o empenho e a movimentação financeira sempre que se verificar risco de comprometimento das metas fiscais. Trata-se de ato discricionário do administrador público, insuscetível de substituição por determinação legislativa de iniciativa parlamentar.

Ao transformar em dever legal a execução de despesa deliberadamente contingenciada, o Autógrafo nº 16/2026 viola dois pilares constitucionais: **a separação dos poderes** (art. 2º c/c art. 60, § 4º, III, da CF/88), na medida em que o Legislativo passa a determinar ao Executivo a execução de gasto que este legitimamente optou por não realizar, com supedâneo na repartição constitucional de competências; e a **autonomia financeira e orçamentária do Poder Executivo**, consubstanciada nos arts. 165 a 167 da Constituição Federal, que reservam ao Chefe do Executivo a condução da política orçamentária e a priorização das despesas públicas.

Ainda que se admitisse dotação orçamentária formalmente inscrita na LOA, o Autógrafo cria obrigação jurídica permanente de execução dessa despesa, **convertendo dotação facultativa em encargo compulsório e de caráter continuado, na acepção do art. 17 da LRF** — por ser concedida a prazo indeterminado e de fruição recorrente ao longo de cada exercício financeiro.

A criação de despesa obrigatória de caráter continuado exige, por força do art. 17, §§ 1º e 2º, da LRF estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; declaração do ordenador de despesas de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a LOA vigente e compatibilidade com o PPA e a LDO.

Nenhum desses requisitos foi observado. A mera referência às "dotações orçamentárias já previstas" não supre a exigência legal, porque a dotação existente encontra-se contingenciada; o contingenciamento poderá perdurar nos exercícios subsequentes; e **a**



obrigação legal ora criada vincularia orçamentos futuros sem qualquer estudo de viabilidade financeira ou declaração de compatibilidade com o planejamento plurianual.

A ausência desses elementos macula a validade da norma, tornando a despesa juridicamente irregular e incompatível com o regime da responsabilidade fiscal, nos termos dos arts. 15 e 16 da LRF, que condicionam a validade de todo ato que crie ou aumente despesa à demonstração de adequação orçamentária e financeira.

Importa acrescentar, para fins de exata compreensão da extensão das exigências legais, que a Lei de Responsabilidade Fiscal não se satisfaz com a mera adequação orçamentária da despesa, exigindo, de forma autônoma e cumulativa, a sua adequação financeira — dimensões que, conquanto complementares, não se confundem e não se substituem reciprocamente.

A adequação orçamentária diz respeito à existência de dotação prevista na Lei Orçamentária Anual compatível com a despesa que se pretende criar ou majorar, constituindo, em síntese, uma autorização formal e abstrata para o gasto público. Trata-se, em outras palavras, da previsão contida no documento orçamentário, que autoriza, mas não garante, a realização da despesa.

A adequação financeira, por sua vez, possui natureza essencialmente distinta, porquanto não se refere à mera previsão orçamentária, mas sim à efetiva disponibilidade de recursos no caixa do ente público para fazer frente à despesa projetada. E aqui reside o ponto nodal do argumento: a adequação financeira depende, inexoravelmente, da arrecadação efetiva das receitas públicas, não podendo ser presumida ou antecipada com base exclusivamente na previsão orçamentária.

Com efeito, o orçamento público brasileiro possui natureza autorizativa, e não impositiva quanto às receitas, o que significa que a previsão de determinada receita na LOA não assegura, por si só, o seu ingresso efetivo nos cofres públicos. A arrecadação real pode se mostrar inferior à estimada, seja em razão de fatores econômicos conjunturais, seja em virtude de inadimplência fiscal, renúncias de receita ou quaisquer outras variáveis que afetam o fluxo de caixa do ente público ao longo do exercício financeiro.



É precisamente por essa razão que o contingenciamento de dotações, mecanismo pelo qual o Poder Executivo limita o empenho e a movimentação financeira constitui prática corrente e juridicamente admitida, prevista no art. 9º da própria LRF. A existência de dotação orçamentária, portanto, não garante a disponibilidade financeira correspondente, e é justamente essa dissociação que torna insuficiente a simples referência à dotação existente para fins de cumprimento das exigências do art. 17 da LRF.

Assim, ao deixar de demonstrar a adequação financeira da despesa obrigatória de caráter continuado ora criada, o que demandaria análise concreta do fluxo de arrecadação, da situação de caixa do Município e da projeção de receitas para os exercícios subsequentes, o ato normativo impugnado descumpriu requisito autônomo e insubstituível de validade, tornando ainda mais evidente a sua incompatibilidade com o regime da responsabilidade fiscal instituído pela Lei Complementar nº 101/2000.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, resta inequivocamente demonstrado que o Autógrafo nº 16 de 2026, oriundo do Projeto de Lei nº 02/2026, não reúne as condições jurídicas necessárias à sua promulgação, porquanto padece de vícios de ordem constitucional, formal e financeira que contaminam o ato normativo em sua integralidade, inviabilizando qualquer tentativa de aproveitamento parcial do texto.

Com efeito, a norma em questão:

- a) Padece de **inconstitucionalidade material**, por invadir competência constitucional reservada ao Estado de Pernambuco em matéria de transporte intermunicipal de passageiros, em flagrante contrariedade ao disposto no art. 25, § 1º, da Constituição Federal de 1988, que atribui aos Estados os poderes remanescentes não conferidos à União nem aos Municípios;



- b) Padece de **inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa**, porquanto *cria*, mediante proposição parlamentar, nova atribuição ao Poder Executivo em matéria que não integra o elenco de competências constitucionalmente reservadas ao Município, em violação ao art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal, aplicável por simetria à esfera municipal;
- c) **Viola o princípio da separação dos poderes**, consagrado nos arts. 2º e 60, § 4º, III, da Constituição Federal, ao converter discricionariedade administrativa legítima em obrigação legal compulsória, subtraindo do Poder Executivo a prerrogativa de gerir, com autonomia e responsabilidade, as políticas públicas de sua competência;
- d) **Afronta a Lei de Responsabilidade Fiscal**, em seus arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000, ao criar despesa obrigatória de caráter continuado sem a necessária estimativa de impacto orçamentário-financeiro nos exercícios presentes e futuros e sem declaração de compatibilidade com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, desconsiderando, ademais, a distinção essencial entre adequação orçamentária e adequação financeira, esta última dependente da arrecadação efetiva de receitas;
- e) **Compromete o equilíbrio das finanças públicas municipais**, ao vincular dotações e orçamentos futuros em favor de encargo que não é constitucionalmente imputável ao Município de Floresta, criando obrigação de trato sucessivo sem qualquer estudo de viabilidade financeira que ampare sua sustentabilidade ao longo dos exercícios subsequentes.

A pluralidade e a gravidade dos vícios identificados — que abrangem simultaneamente a inconstitucionalidade material, o vício formal de iniciativa, a usurpação de competência estadual, a violação à separação dos poderes e o desrespeito ao regime da responsabilidade fiscal tornam inviável qualquer solução de saneamento ou aproveitamento parcial do texto, impondo-se o veto integral como única medida juridicamente adequada à espécie.

Por tais razões, **veta-se integralmente o Autógrafo nº 16 de 2026.**



Floresta/PE, 07 de abril de 2026.

ROSANGELA DE MOURA MANICOBA Assinado de forma digital por ROSANGELA DE MOURA
NOVAES FERRAZ:19329318487 MANICOBA NOVAES FERRAZ:19329318487
Dados: 2026.04.09 11:41:55 -03'00'

ROSÂNGELA DE MOURA MANIÇOBA NOVAES FERRAZ

Prefeita do Município de Floresta/PE

Rosângela de Moura M. N. Ferraz
Prefeita
CPF: 193 293 184 87

