



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU

PARECER JURÍDICO N° ____/2026

INTERESSADO: Comissão de Representação (Presidente da Câmara Municipal de Caruaru)

ASSUNTO: Análise técnica e jurídica acerca do Ofício n° 241/2026 e Requerimento anexo, que pugnam pela convocação de Sessão Extraordinária durante o recesso parlamentar para deliberação sobre o sistema de transporte complementar coletivo.

Vem à apreciação desta Consultoria Jurídica Legislativa, por provocação da Presidência da Comissão de Representação desta Casa de Leis, solicitação de análise técnica acerca do Ofício n° 241/2026, encabeçado pelo Excelentíssimo Vereador Delegado Lessa em conjunto com outros signatários. O referido expediente, que se faz acompanhar de um Requerimento Parlamentar anexo, pugna pela deflagração de Sessão Extraordinária, durante o atual período de recesso legislativo, para fins de debate e deliberação de pauta atinente ao sistema de transporte complementar coletivo de passageiros do município.

A presente análise objetiva aferir, sob a ótica do Direito Parlamentar e do Regimento Interno, o preenchimento dos requisitos extrínsecos da pretensão (a legitimidade e o quórum formal para a convocação), bem como proceder ao exame intrínseco de viabilidade jurídica e regimental do requerimento anexo, avaliando a sua aptidão material para figurar como pauta exclusiva de um rito de exceção.

1. DA ADMISSIBILIDADE

Sob o prisma da regularidade orgânica e da admissibilidade procedimental, a competência desta Consultoria Jurídica Legislativa para exarar manifestação técnica sobre o presente feito encontra alicerce peremptório nos ditames do Regimento Interno desta Casa. O diploma normativo outorga expressamente a este órgão de assessoramento o poder-dever de amparar as deliberações das Comissões e da Mesa Diretora, assegurando o controle preventivo de legalidade sobre os atos atinentes ao Poder Legislativo Municipal, consoante inteligência dos arts. 272 e 274 do RI.

Em segundo lugar, considerando que a Câmara Municipal de Caruaru encontra-se em regular período de suspensão de suas atividades plenárias ordinárias (recesso legislativo), a tramitação do vertente pedido sob a alçada da Comissão de Representação atende ao rigor procedimental. A norma regimental determina o



deslocamento obrigatório da competência decisória neste lapso temporal, atuando este órgão fracionário como um colegiado substituto do Plenário.

No que tange à legitimidade ativa para provocar a deflagração da sessão legislativa extraordinária, a Lei Orgânica do Município (art. 28, § 1º) e o Regimento Interno (art. 44) conferem aos parlamentares o direito de iniciativa, exigindo-se, para tanto, que a provocação formal (ofício) seja subscrita pelo quórum qualificado da **maioria absoluta** dos membros da Casa.

Procedendo-se à conferência do Ofício nº 241/2026 encartado aos autos, **atesta-se** que o expediente foi regularmente subscrito por número de parlamentares igual ou superior ao quórum exigido. Destarte, sob o prisma estritamente quantitativo e de admissibilidade formal (legitimidade ativa provada pelas assinaturas), a pretensão de deflagração encontra-se processualmente correta.

Contudo, cumpre advertir que o mero preenchimento da legitimidade ativa (requisito extrínseco) não esgota o imperioso juízo de admissibilidade a cargo da Presidência, impondo-se a inafastável análise técnica acerca da viabilidade jurídica, material e regimental da proposição que fundamenta o pedido (requisito intrínseco), o que se passa a expor.

2. DA ADSTRIÇÃO TEMÁTICA E DA REGULARIDADE FORMAL DA CONVOCAÇÃO

Ultrapassada a admissibilidade extrínseca, cumpre atestar a regularidade formal da deflagração do rito extraordinário sob a ótica dos pressupostos processuais legislativos.

A pedra angular da Sessão Extraordinária é o Princípio da Adstrição Temática, norma que blinda a pauta e impede que o colegiado seja convocado sem um propósito deliberativo específico. Tal princípio encontra-se rigidamente positivado no ordenamento local:

Art. 28, § 2º, da LOM: "Na sessão extraordinária a Câmara deliberará, exclusivamente, sobre a matéria objeto da convocação."

Art. 49 do RI Caruaru: "Nas reuniões extraordinárias a Câmara deliberará, exclusivamente, sobre a matéria objeto da convocação."

No rigor do Processo Legislativo, para que uma "matéria" seja apta a justificar a convocação e trancar a pauta, ela deve obrigatoriamente consubstanciar-se em uma proposição formal. Ao compulsar os autos, constata-se que o ofício convocatório foi devidamente instruído com uma proposição específica: um **Requerimento**.

O Requerimento é espécie normativa plenamente reconhecida pelo estatuto desta Casa (art. 122, IV, c/c art. 123, IV, do RI). Destarte, ao atrelar o pedido de convocação a uma proposição tipificada e protocolada, restou demonstrada a existência de matéria específica apta a justificar a reunião. Reconhece-se, portanto, a validade formal e procedimental da convocação, estando superada esta preliminar.

Atestada a validade da deflagração da sessão, a **Consultoria Jurídica Legislativa** da Câmara Municipal de Caruaru, no estrito exercício de sua função institucional de assessoramento técnico-jurídico aos trabalhos legislativos, passa ao exame material do requerimento parlamentar anexo, exclusivamente sob os aspectos fáticos e jurídicos que o envolvem.

Cabe frisar que a presente análise não adentra o mérito político da proposta, sua conveniência ou oportunidade, matérias que são constitucionalmente reservadas à deliberação soberana do Soberano Plenário. O presente parecer possui, portanto, caráter opinativo e técnico, não vinculando a decisão legislativa, mas operando como instrumento indispensável de elucidação da realidade normativa para os Edis.

Neste diapasão, o exame da viabilidade da proposição exige a compreensão do atual arcabouço fático-jurídico e contratual que rege a mobilidade urbana em Caruaru. A pretensão do requerimento em debate esbarra em um cenário normativo já consolidado: o transporte complementar que se pretende regulamentar de forma ampla já se encontra disciplinado no ordenamento local por meio do **Decreto Municipal nº 055/2025**. Referido diploma já autorizou o funcionamento do serviço, delimitando-o exclusivamente às localidades da zona rural que não são alcançadas pelas linhas regulares decorrentes de concessão, com o fito precípuo de preservar a exclusividade contratual.

Ademais, no que tange à higidez do sistema, a superveniente **Lei nº 15.432/2026** consagrou expressamente, em seu art. 3º, inciso XII, o princípio da segurança jurídica nos contratos de prestação do serviço público de transporte coletivo.

O conjunto desses elementos fáticos, jurídicos e contratuais demonstra, preliminarmente, que o requerimento parlamentar carece de substância inovadora, tangenciando a redundância jurídica. Passa-se, a seguir, à análise detalhada e pormenorizada destes contornos materiais, a fim de demonstrar os reflexos e impedimentos da proposição face à normatividade vigente.

3. ANÁLISE DO REQUERIMENTO PARLAMENTAR

O requerimento subscrito pelo Vereador Delegado Lessa e por outros vinte Vereadores solicita ao Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal o encaminhamento, a



esta Casa Legislativa, de projeto de lei destinado à regulamentação do serviço de transporte complementar coletivo de passageiros.

Os fundamentos jurídicos invocados são os artigos 50, incisos I e XI, da Lei Orgânica do Município de Caruaru e o artigo 131, inciso I, do Regimento Interno da Câmara, que tratam da iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo em matérias de serviços públicos e organização administrativa.

A justificativa apresentada estrutura-se em três eixos. O primeiro, de índole constitucional, apoia-se no artigo 6º da Constituição Federal, que consagra o transporte como direito social, e nos artigos 30, incisos I e V, e 175 da Constituição, que conferem ao Município competência para organizar os serviços de transporte coletivo de interesse local. O segundo, de natureza infraconstitucional, invoca a Lei nº 12.587/2012, que estabelece as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, e o Código de Trânsito Brasileiro. O terceiro, de ordem fática, menciona o clamor público decorrente de ação judicial que tramita na 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Caruaru.

Quanto ao conteúdo pretendido para a futura regulamentação, o requerimento enumera aspectos que o projeto de lei poderia contemplar: definição do conceito de transporte complementar coletivo, critérios para autorização e cadastramento de operadores, exigências de segurança e padronização da frota, requisitos para condutores, definição de itinerários integrados ao sistema convencional, regras de fiscalização e controle, direitos dos usuários, transparência e participação social, hipóteses de penalidades administrativas e normas de acessibilidade e qualidade do serviço.

O requerimento, contudo, não apresenta minuta de projeto de lei, cronograma de implementação, estudo de impacto econômico-financeiro sobre os contratos de concessão vigentes, levantamento das áreas efetivamente não atendidas pelo transporte regular, estimativa de demanda reprimida ou diagnóstico de mobilidade urbana. Ausentes esses elementos, a proposição assume feição exclusivamente genérica, sem ancoragem em dados concretos que permitam avaliar sua exequibilidade, seu custo e sua compatibilidade com o arcabouço contratual e judicial já existente.

4. CONTEXTO FÁTICO-JURÍDICO

A ação judicial mencionada na justificativa do requerimento é o processo nº 0005391-58.2016.8.17.2480, ajuizado em 19 de julho de 2016 pela Associação das Empresas de Transportes de Passageiros de Caruaru (AETPC) em face da então Autarquia Municipal de Defesa Social, Trânsito e Transportes (DESTRA), hoje Autarquia de Mobilidade de Caruaru (AMC).

A sentença de mérito, julgou procedente o pedido e determinou que a autarquia municipal exercesse o poder de polícia de maneira mais frequente e efetiva no



combate ao transporte clandestino de passageiros, podendo adotar medidas como implantação de placas de advertência, monitoramento eletrônico e fiscalização ostensiva nas vias e pontos de ônibus da cidade. O próprio juízo sentenciante consignou que a fiscalização não precisava ser onipresente, mas também não poderia ser esporádica e desorganizada, e que eventual legalização ou regulamentação do transporte alternativo municipal constitui decisão de natureza política, a ser debatida entre os Poderes Legislativo e Executivo.

Na fase de cumprimento de sentença, o juízo proferiu decisão em 20 de maio de 2026 que concretizou a obrigação de fazer: a AMC deve planejar e executar, no mínimo, três operações semanais de fiscalização de transporte clandestino, com duração mínima de duas horas cada, em pontos definidos com a colaboração da AETPC, com comunicação prévia semanal à associação, sob pena de multa semanal de R\$ 10.000,00 e comunicação ao Ministério Público para apuração de crime de desobediência. As operações tiveram início em 06 de julho de 2026, com a primeira comunicação à AETPC realizada em 03 de julho de 2026.

Posteriormente, em 09 de julho de 2026, três associações de moradores e agricultores rurais protocolaram petição pleiteando modulação territorial e temporal do cumprimento da sentença, demonstrando que a discussão sobre a realidade das comunidades rurais não atendidas pelo transporte regular já está posta e sendo processada nos autos judiciais.

O panorama judicial revela que o tema central do requerimento parlamentar, a fiscalização do transporte irregular e a disciplina do transporte complementar, já se encontra amplamente tratado em decisão judicial transitada em julgado, com comandos concretos em fase de execução.

5. REGULAMENTAÇÃO JÁ EXISTENTE: DECRETO MUNICIPAL Nº 055/2025 E A COMPLEMENTARIDADE RURAL

A existência do Decreto Municipal nº 055, de 22 de maio de 2025, editado pelo Chefe do Poder Executivo evidencia redundância quanto ao objeto do requerimento parlamentar.

O Decreto autorizou o Serviço de Transporte Complementar de Passageiros no Município de Caruaru, com a finalidade expressa de dar suporte ao sistema de transporte coletivo regular e atender à demanda da população por maior oferta de mobilidade (art. 1º). A norma define transporte complementar como o serviço prestado por veículos particulares mediante autorização do Poder Executivo Municipal (art. 2º).

O ponto central do Decreto está em seu artigo 3º, que restringe a prestação do serviço exclusivamente às localidades da zona rural do município não servidas por transporte público regular de passageiros oriundo de processo de concessão pública

vigente. Essa restrição territorial resguarda a exclusividade dos contratos de concessão e delimita com precisão o espaço de atuação do transporte complementar: ele só opera onde o sistema regular não chega.

O artigo 4º do Decreto admite a operação por pessoa física sem vínculo empregatício com o Município, microempreendedores individuais, cooperativas ou associações legalmente constituídas e sediadas no Município. O artigo 5º estabelece os requisitos mínimos: Carteira Nacional de Habilitação categoria D, ausência de antecedentes criminais, uso de crachá de identificação e adesivo de identificação no veículo.

A própria AMC, em manifestação nos autos judiciais, afirmou que o Decreto visa inibir a atuação concorrente com as linhas de ônibus urbanas e que a fiscalização ocorre em duas frentes para garantir que cada modalidade exerça suas atividades dentro dos limites legais.

O Decreto nº 055/2025, portanto, já disciplina o transporte complementar, dando suporte ao sistema regular em áreas por ele não cobertas. A norma já existe, está em vigor e sua implementação está em curso.

6. REGIME JURÍDICO DO TRANSPORTE DE PASSAGEIROS: HISTÓRICO LEGAL, COMPETÊNCIAS E DISTINÇÕES ENTRE AS MODALIDADES DE TRANSPORTE

A análise do requerimento parlamentar exige a compreensão do quadro normativo que rege o transporte de passageiros no Brasil, especialmente a repartição constitucional de competências legislativas e a distinção jurídica entre as modalidades de transporte.

A Constituição Federal reserva à União competência privativa para legislar sobre trânsito e transporte, conforme seu artigo 22, inciso XI. Aos Municípios, por sua vez, compete legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e estadual no que couber e 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, nos termos do artigo 30, incisos I, II e V, da Constituição.

O Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/1997), no exercício da competência privativa da União, tipifica no artigo 231, inciso VIII, como infração de trânsito o transporte remunerado de pessoas ou bens sem o devido licenciamento. A Lei Federal nº 13.855/2019 elevou essa conduta a infração gravíssima, com multa agravada e remoção do veículo como medida administrativa. A definição do que constitui infração de trânsito e as respectivas penalidades é matéria federal exauriente, em relação à qual o Município não pode inovar, seja para criar novas infrações, seja para estabelecer sanções mais gravosas que as previstas no CTB.



A Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012) classificou as modalidades de transporte em seu artigo 4º. O transporte público coletivo é o serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público (inciso VI). O transporte remunerado privado individual de passageiros, por sua vez, é o serviço não aberto ao público, para viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede (inciso X). Essa classificação é a chave para compreender a distinção fundamental entre o transporte por aplicativo e o transporte alternativo conhecido como toyoteiros.

O transporte por aplicativo (Uber, 99 e congêneres) é juridicamente qualificado como transporte remunerado privado individual. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF 449 e do RE 1054110 (Tema de Repercussão Geral), consolidou o entendimento de que essa atividade constitui exercício de atividade econômica privada, protegida pelos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência (artigo 170 da Constituição), não se submetendo ao regime de concessão ou permissão do artigo 175 da Constituição. A Lei Federal nº 13.640/2018 conferiu aos Municípios competência para regulamentar e fiscalizar esse serviço, dentro dos parâmetros federais.

O transporte alternativo operado por toyoteiros (vans, lotações, toyotas) possui natureza jurídica de **transporte coletivo remunerado de passageiros**: transporta múltiplos passageiros não vinculados entre si, em rotas e itinerários definidos, com cobrança individualizada de tarifa. Essas características o enquadram no conceito material de transporte público coletivo, cuja prestação por particular depende, como regra constitucional, de prévia licitação (artigo 175 da Constituição). Contudo, o **Decreto Municipal nº 055/2025 operou uma transição regulatória relevante**: nas localidades da zona rural não servidas pelo transporte público regular decorrente de concessão vigente, esses trabalhadores deixaram de ser tratados como operadores clandestinos e passaram a condição de prestadores de serviço complementar legalmente autorizado pelo Poder Executivo, conforme os artigos 1º e 3º do Decreto.

A distinção entre as modalidades, portanto, não decorre de preferência do legislador pelo modelo tecnológico em detrimento do tradicional, mas sim da **natureza jurídica de cada atividade e do espaço territorial em que é exercida**. O transporte por aplicativo, por ser individual e privado, foi integrado ao ordenamento por lei federal como atividade econômica regulada. O transporte alternativo, por ser coletivo, submete-se ao regime constitucional dos serviços públicos, cuja delegação exige licitação. Nas áreas rurais desassistidas pelo sistema regular, o Decreto nº 055/2025 conferiu-lhe **status jurídico legítimo de transporte complementar**, respeitando a exclusividade territorial dos contratos de concessão e suprimindo lacuna histórica de mobilidade da população

rural. Fora dessas áreas autorizadas, onde há sobreposição com as linhas concedidas, a atividade permanece irregular e sujeita à fiscalização.

A Lei nº 15.432/2026, sancionada em junho de 2026 e que institui o Marco Legal do Transporte Público Coletivo Urbano, reforça esse regime. A nova lei reconhece o transporte público coletivo como direito social e serviço público de caráter essencial (art. 2º), estabelece o princípio da distinção entre o custo de remuneração da prestação e a tarifa cobrada do passageiro (art. 3º, XI), determina que a prestação por terceiro depende de contrato precedido de licitação e veda a disciplina por autorização ou instrumentos precários (art. 30) e exige matriz de riscos e assegura o reequilíbrio econômico-financeiro (art. 37).

Esse quadro normativo impõe limites claros à atuação legislativa municipal, ao mesmo tempo em que oferece caminhos juridicamente viáveis. O Município pode, no exercício de sua competência, regulamentar o transporte complementar em áreas não atendidas pelo sistema regular, como já fez o Decreto nº 055/2025, que representa modelo de regulação administrativa compatível com a Constituição e com os contratos de concessão vigentes. O que o Município não pode é, por lei, criar modalidade de transporte coletivo que concorra diretamente com as linhas concedidas, sem prévia licitação e sem recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos em vigor. Igualmente, não pode definir infrações de trânsito ou estabelecer penalidades administrativas como a apreensão de veículos, matéria reservada à União pelo artigo 22, XI, da Constituição e já disciplinada pelo CTB. A transição regulatória iniciada pelo Decreto nº 055/2025 demonstra que é possível conciliar o direito social ao transporte da população rural, o reconhecimento da atividade dos toyoteiros e a preservação da segurança jurídica dos contratos de concessão.

7. OS CONTRATOS DE CONCESSÃO VIGENTES X LICITAÇÃO, EXCLUSIVIDADE E EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

A própria sentença judicial que transitou em julgado reconheceu que as empresas associadas à AETPC "realizaram um alto investimento para participar do procedimento licitatório que culminou com as suas seleções para operarem no Sistema de Transporte Público de Passageiros". As concessionárias outorgadas operam os três lotes que compreendem as áreas urbana e rural do Município com exclusividade, conforme contratos de concessão precedidos de licitação.

A Lei Municipal nº 5.085, de 20 de dezembro de 2010, instituiu, disciplinou e autorizou o Serviço de Transporte Público de Passageiros de Caruaru (STPP). Trata-se do diploma normativo que estrutura todo o sistema de transporte coletivo municipal e estabelece as balizas jurídicas que vinculam o poder concedente, as concessionárias e os eventuais interessados em operar na mesma área territorial.



O artigo 12 da Lei nº 5.085/2010 é categórico: a execução dos serviços de transporte público de passageiros **somente pode ser delegada à iniciativa privada ou pública mediante concessão**, desde que atendidos os requisitos da própria lei, das normas complementares e da legislação vigente. A lei não admite autorização precária, permissão informal ou credenciamento simplificado para transporte público coletivo. O artigo 19, por sua vez, determina que a delegação **será sempre precedida de processo formal de licitação por concorrência pública**, com exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal dos licitantes.

O artigo 16 estabelece a vigência da concessão em **15 anos, prorrogável pelo mesmo período**, desde que a concessionária preste serviço adequado. Portanto, os contratos atualmente em vigor foram precedidos de licitação pública, contêm prazo certo de duração e conferem às concessionárias selecionadas o direito exclusivo de explorar o serviço público de transporte coletivo nos respectivos lotes territoriais.

O artigo 3º, inciso XVII, da mesma lei impõe à autarquia municipal o dever de **fiscalizar e coibir o transporte coletivo irregular dentro dos limites de sua jurisdição, podendo inclusive reter os veículos** que estejam praticando transporte sem a necessária autorização. É um comando legal expresso, anterior à sentença judicial, que já obrigava a DESTRA (hoje AMC) a reprimir o transporte clandestino.

O artigo 17 confere ao poder concedente a prerrogativa de modificar as condições da linha, mas sempre **observando o equilíbrio econômico-financeiro contratual**. Essa cláusula de equilíbrio opera em mão dupla: se o Município altera unilateralmente as condições da concessão (aumentando frota, modificando itinerários ou impondo novas obrigações), deve recompor a equação econômica; se, por outro lado, permite que terceiros passem a concorrer com a concessionária dentro da sua área de exclusividade, o desequilíbrio é manifestamente imputável ao próprio poder concedente.

O artigo 18, por fim, prevê que o encerramento do contrato de concessão será precedido de **liquidação, com levantamento de bens reversíveis, perdas tarifárias e custos de desmobilização**. Isso demonstra que a concessão de transporte público em Caruaru foi estruturada como contrato administrativo de longo prazo, com investimentos amortizáveis ao longo de sua vigência e com proteção jurídica reforçada contra interferências externas que comprometam sua equação econômico-financeira.

Esse arcabouço normativo municipal, somado à Constituição Federal e à Lei de Concessões, impõe obstáculos jurídicos de difícil superação a qualquer pretensão de regulamentar, por lei, novo serviço de transporte coletivo que concorra com as linhas já concedidas. A Lei nº 5.085/2010 criou um sistema fechado de outorga: a prestação do serviço público de transporte coletivo em Caruaru depende de licitação e gera

Handwritten mark or signature.

exclusividade recíproca, deveres de universalização e continuidade para o concessionário, dever de proteção contra concorrência desleal para o poder concedente. A inobservância desse binômio compromete a segurança jurídica, a confiança legítima dos concessionários e a própria sustentabilidade do sistema de transporte público municipal.

É precisamente nesse contexto de tensão entre a rigidez contratual e a realidade social que se insere o **Decreto Municipal nº 055/2025**. Editado pelo Chefe do Poder Executivo em 22 de maio de 2025, o Decreto autorizou o Serviço de Transporte Complementar de Passageiros exclusivamente nas localidades da zona rural não servidas pelo transporte público regular decorrente de concessão vigente (art. 3º). Não se trata de ato que afronte ou relativize os contratos de concessão. Ao contrário: o Decreto opera em **espaço territorial juridicamente vazio**, as áreas rurais que, por inviabilidade econômica ou geográfica, nunca foram efetivamente cobertas pelas linhas regulares concedidas. Nessas localidades, não há exclusividade a ser violada, pois o serviço concedido simplesmente não chega.

O Decreto nº 055/2025 atua, portanto, como **medida regulatória emergencial e complementar legítima**, desenhada para suprir uma lacuna histórica de mobilidade e evitar o desabastecimento fático da zona rural. Enquanto os contratos de concessão permanecem em vigor, com prazo de 15 anos prorrogáveis, conforme o artigo 16 da Lei nº 5.085/2010, o Decreto serve como **instrumento de transição segura**: mantém a população rural assistida, preserva a integridade dos contratos e organiza minimamente a atividade dos toyoteiros dentro de parâmetros de legalidade. Ao término da vigência dos atuais contratos, o Município poderá, a partir de novo processo licitatório, redesenhar o sistema de forma integrada e pactuar uma solução definitiva que contemple tanto o transporte regular quanto o complementar, sem os constrangimentos jurídicos hoje existentes.

O Decreto, assim, não enfraquece a rigidez contratual: **convive com ela**, ocupando o espaço que os contratos não alcançam e preparando o terreno para a futura licitação. É a solução juridicamente possível no presente, sem descurar da proteção aos concessionários que investiram na prestação do serviço público.

O **equilíbrio econômico-financeiro** desses contratos é garantido pela Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXI, e pela Lei de Concessões (Lei nº 8.987/1995). O artigo 9º dessa lei federal prevê que os contratos podem estabelecer mecanismos de revisão das tarifas para manter o equilíbrio econômico-financeiro, e que a alteração unilateral do contrato que afete esse equilíbrio impõe ao poder concedente o dever de restabelecê-lo.

A introdução de nova modalidade de transporte remunerado de passageiros que concorra diretamente com as linhas concedidas constituiria hipótese de álea

administrativa extraordinária, impondo ao poder concedente o dever de recomposição da equação contratual. As concessionárias operam linhas deficitárias que são sustentadas pelo subsídio cruzado das linhas superavitárias. A quebra da exclusividade contratual afetaria diretamente essa matriz de receitas e poderia inviabilizar a prestação do serviço nas áreas menos rentáveis, justamente as mais pobres e periféricas da cidade.

Contudo, reconhecer a existência jurídica do dever de recomposição não significa que sua implementação prática seja viável. A recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em cenários de concorrência introduzida pelo próprio poder concedente enfrenta obstáculos de ordens técnica, financeira e operacional que raramente se superam sem ampla cooperação de todos os atores envolvidos.

O primeiro obstáculo é de **natureza financeira**. A recomposição do equilíbrio exigiria a quantificação precisa do impacto da nova concorrência sobre cada linha, cada horário e cada lote concedido. Seria necessário calcular, com metodologia auditável e transparente, quanto cada concessionária deixaria de arrecadar com a entrada de operadores concorrentes em seu território de exclusividade. Esse cálculo demandaria projeções de demanda, estudos de elasticidade-preço, modelagem de migração de passageiros entre modais e cenários de canibalização de receitas, tudo isso antes mesmo de o novo serviço começar a operar. A complexidade e o custo desse trabalho técnico, por si sós, já representariam barreira significativa.

O segundo obstáculo é de **natureza operacional**. A recomposição do equilíbrio não se limita a reajustar tarifas ou a pagar indenizações pontuais. Ela exigiria a recalibragem completa da equação econômico-financeira dos contratos, com redefinição de obrigações de investimento, metas de qualidade, frota operacional e encargos de universalização. Cada concessionária precisaria renegociar os termos de seu contrato, em processo que demandaria auditorias independentes, pareceres técnicos, consultas públicas e, previsivelmente, litígios administrativos e judiciais.

O terceiro obstáculo é de **natureza institucional**. A recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, para ser válida e eficaz, pressupõe a cooperação e a anuência das concessionárias atuais, que são parte legítima nos contratos e titulares de direitos subjetivos à exclusividade territorial e à manutenção da equação contratual.

Além disso, o STF já decidiu que é inadmissível a ingerência normativa de ente político em contrato de concessão se ela puder afetar o equilíbrio financeiro da relação jurídico-contratual firmada entre concedente e concessionário, conforme decidido na STP 111 AgR, em que se suspendeu decisão que reduzia unilateralmente o limite máximo de tarifa sem a devida recomposição.

EMENTA: Agravo regimental em suspensão de tutela provisória. Concessão de serviço público. Redução de limite máximo de tarifa pelo poder concedente de forma unilateral.

Necessária observância do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Elementos fáticos relevantes não apreciados na instância de origem. Agravo regimental não provido. 1. O Supremo Tribunal Federal já definiu ser inadmissível ingerência normativa de ente político em contrato de concessão se ela puder afetar o equilíbrio financeiro da relação jurídico-contratual firmada entre concedente e concessionário. Precedentes. 2. Manutenção da decisão agravada em que se concedeu parcialmente a medida para se suspender a decisão de origem, sem obstar a reapreciação do caso pelas instâncias locais para fins de análise dos indispensáveis elementos fáticos e jurídicos que não foram objeto da decisão suspensa. 3. Agravo regimental não provido. (STP 111 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 13-09-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-264 DIVULG 03-12-2019 PUBLIC 04-12-2019)

A Lei nº 15.432/2026 (Marco Legal do Transporte Público Coletivo Urbano), sancionada em junho de 2026, reforça essa proteção e, ao mesmo tempo, oferece o caminho institucional adequado para a transição. O artigo 23 estabelece que a sustentabilidade econômico-financeira do serviço deve ser assegurada por receitas tarifárias, extratarifárias, subsídios e outras fontes. O artigo 37 determina que o contrato deve prever matriz clara de riscos e que o reequilíbrio econômico-financeiro também será aplicável nos casos de variação dos níveis de oferta dos serviços por determinação do poder concedente e de alteração dos custos operacionais decorrentes da incorporação de novas tecnologias.

Diante desse quadro, qualquer regulamentação legislativa que pretenda criar modalidade de transporte coletivo concorrente com as linhas já concedidas, ainda que acompanhada de previsão de recomposição do equilíbrio contratual, **geraria ônus indenizatório e operacional de considerável magnitude para o erário municipal**. A pretensão de regulamentação imediata, sem a participação e a anuência das concessionárias, sem estudos técnicos de impacto, sem modelagem econômico-financeira e sem a constituição de fontes de custeio previamente asseguradas, é juridicamente questionável.

Diante desse quadro, qualquer regulamentação legislativa que pretenda criar modalidade de transporte coletivo concorrente com as linhas já concedidas exigiria, como condição prévia e inafastável, o equacionamento dos três obstáculos acima descritos, de natureza financeira, operacional e institucional. A superação desses obstáculos demanda estudos técnicos aprofundados de impacto econômico-financeiro, modelagem contratual complexa, negociação com as concessionárias atuais, constituição de fontes de custeio seguras e cronograma de implementação faseada, processo que, por

sua própria natureza, se estende no tempo e requer ampla participação de todos os atores envolvidos. Nenhum desses aspectos complexos e necessários foi minimamente observado ou previsto no requerimento parlamentar ora analisado, que se limita a solicitar genericamente o envio de projeto de lei, sem apresentar minuta, estudo de impacto, diagnóstico de mobilidade, estimativa de custos ou qualquer elemento técnico que permita avaliar a exequibilidade da medida. Tais questões estruturais são absolutamente incompatíveis com o regime urgente e extraordinário pretendido pelo requerimento.

8. CONCLUSÃO

Sob o prisma estritamente formal e procedimental, o pedido de convocação de Sessão Extraordinária encontra-se escorreito. O Ofício nº 241/2026 preencheu o quórum de iniciativa da **maioria absoluta** (art. 28, § 1º, da LOM c/c art. 44 do RI) e atendeu ao Princípio da Adstrição Temática ao atrelar a convocação a uma proposição específica e formal (Requerimento), nos moldes do art. 28, § 2º, da LOM c/c arts. 49, 122 e 123 do RI. Reconhece-se, destarte, a validade formal para a deflagração da referida sessão no recesso, sob a alçada da **Comissão de Representação** (art. 161 do RI).

No que se refere ao exame material, o conjunto dos elementos fáticos, jurídicos e contratuais examinados demonstra que o requerimento parlamentar é juridicamente redundante e carece de substância inovadora. O transporte complementar que se pretende regulamentar já se encontra disciplinado pelo Decreto Municipal nº 055/2025, que o autoriza exclusivamente nas localidades da zona rural não alcançadas pelas linhas regulares decorrentes de concessão, preservando a exclusividade contratual. Quanto à segurança jurídica, a Lei nº 15.432/2026 já consagrou o princípio da segurança nos contratos de prestação do serviço público de transporte coletivo (art. 3º, XII).

A ausência de minuta de projeto, de estudos de impacto sobre os contratos de concessão e de diagnóstico das áreas efetivamente desatendidas confirma o caráter eminentemente genérico do requerimento, que não oferece ao legislador os elementos mínimos para aferir a viabilidade, o custo e a compatibilidade da medida com o ordenamento jurídico em vigor. A pretensão de criar, por ato legislativo, uma modalidade de transporte coletivo concorrencial às linhas concedidas é frontalmente incompatível com o regime constitucional dos serviços públicos (art. 175 da CF) e com a Lei de Concessões (art. 9º da Lei nº 8.987/1995), que asseguram o equilíbrio econômico-financeiro e a exclusividade territorial decorrente do procedimento licitatório.

Qualquer alteração normativa que rompesse esse equilíbrio acarretaria ao Poder Público municipal o dever de recomposição integral da equação contratual, o que, nas atuais circunstâncias, seria financeira, operacional e institucionalmente inexecutável, conforme demonstrado no tópico anterior.



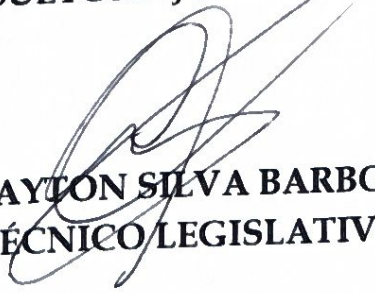
Diante desse quadro, alternativa juridicamente viável é assegurar a plena vigência e a efetiva aplicação do Decreto nº 055/2025, instrumento de acomodação fática e de transição jurídica legítima para a quadra atual. O decreto atua em espaço territorial juridicamente vazio (as áreas rurais que, por inviabilidade econômica ou geográfica, nunca foram efetivamente cobertas pelo transporte regular concedido), conciliando o direito social ao transporte da população rural, a subsistência dos trabalhadores toyoteiros e a intangibilidade dos contratos de concessão. Sua manutenção e seu aperfeiçoamento são imperativos para que o sistema de mobilidade não colapse antes do término dos contratos vigentes.

Qualquer tentativa de ampliação legislativa imediata, sem os necessários estudos de impacto, sem a anuência das concessionárias e sem fonte de custeio previamente constituída, exporia o erário a elevados riscos indenizatórios e comprometeria a prestação do serviço público essencial.

Recomenda-se, assim, que o Poder Legislativo concentre esforços em exercer papel colaborativo e fiscalizatório ao acompanhar eventual preparação de um novo processo licitatório conduzido pelo Poder Executivo, com a realização de audiências públicas, estudos de mobilidade e modelagem contratual que integrem de forma planejada o transporte complementar ao sistema regular, a ser implementado ao término dos atuais contratos de concessão. Até lá, é imperioso assegurar e preservar a plena eficácia do Decreto nº 055/2025, único instrumento de transição que permitiu a convivência ordenada entre as modalidades de transporte e evitou o agravamento do conflito social.

Caruaru, 10 de julho de 2026.


EDILMA ALVES CORDEIRO
CONSULTORA JURÍDICA GERAL


CLAYTON SILVA BARBOSA
TÉCNICO LEGISLATIVO