

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER: /2025

PROTOCOLO: /2025

DATA ENTRADA: 05 de agosto de 2025

PROJETO DE LEI: 10.189 de 2025

AUTORIA: VEREADOR DELEGADO LESSA

EMENTA: Estabelece diretrizes para o desembarque de mulheres e idosos que utilizam o Sistema de Transporte Coletivo no âmbito do município de Caruaru/PE, e dá outras providências.

CONCLUSÃO: **Desfavorável.**

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator das respectivas Comissões permanentes pertinentes, sobre o projeto de **Lei nº 10.189 de autoria do Vereador Delegado Lessa**. O objetivo do projeto de lei é estabelecer diretrizes para o desembarque de mulheres e idosos que utilizam o Sistema de Transporte Coletivo no âmbito do município de Caruaru/PE, e dá outras providências.

O Projeto de Lei a ser analisado é composto por três artigos, todos devidamente formulados pelo parlamentar.

Apresenta-se este parecer para análise fundamentada quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, e se estar em consonância com a Constituição Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno da Câmara Municipal. Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do Projeto de Lei Complementar, cuja justificativa é a seguinte:



JUSTIFICATIVA

O presente Projeto de Lei, que estabelece diretrizes para o desembarque de mulheres e idosos que utilizam o Sistema de Transporte Coletivo no âmbito do município de Caruaru/PE, representa um avanço fundamental na garantia da segurança, dignidade e bem-estar de parcelas da população notoriamente vulneráveis, especialmente durante o período noturno e de madrugada. A proposição não apenas reconhece as preocupações legítimas de segurança pública, mas também busca humanizar o serviço de transporte coletivo, adaptando-o às necessidades reais e aos riscos enfrentados por esses grupos.

A mobilidade urbana, em sua essência, deve ser um direito que garanta o ir e vir seguro de todos os cidadãos. No entanto, a realidade de muitas cidades, incluindo Caruaru, demonstra que a segurança pública é um desafio constante, e determinados horários e locais expõem mais intensamente indivíduos a situações de risco. Mulheres e idosos, em particular, são alvos frequentes de crimes como roubos, assaltos, e no caso das mulheres, assédios e outras formas de violência de gênero, muitas vezes ocorridos nos trajetos entre o ponto de ônibus e suas residências.

Para as mulheres, a vulnerabilidade no transporte público e no seu entorno é uma questão de gênero. A sensação de insegurança e o medo de assédio ou agressão são fatores que limitam sua liberdade de locomoção, afetando suas oportunidades de trabalho, estudo e lazer. O desembarque em paradas fixas, muitas vezes distantes de suas casas e localizadas em áreas com iluminação deficiente, pouca movimentação ou infraestrutura precária, potencializa esses riscos. A possibilidade de solicitar o desembarque em um ponto mais próximo e seguro, mesmo que fora da parada convencional, mas dentro do trajeto da linha, reduz significativamente o tempo de exposição a essas condições adversas e o percurso a ser feito a pé em locais potencialmente perigosos.

Similarmente, os idosos enfrentam desafios únicos. A mobilidade reduzida, as condições de saúde fragilizadas e a menor capacidade de reação os tornam alvos preferenciais para criminosos. Além do risco de violência, há a preocupação com quedas e acidentes, especialmente em vias mal conservadas ou escuras. Permitir que desembarquem o mais próximo possível de seus destinos não é apenas uma medida de segurança contra a criminalidade, mas também um ato de cuidado e acessibilidade, que minimiza a necessidade de percorrer longas distâncias a pé, em condições que podem ser inadequadas para sua condição física.



A flexibilização do desembarque, conforme previsto no Art. 1º, é uma medida que visa a prevenção primária de delitos. Ao possibilitar que o motorista pare em um local mais acessível e seguro, dentro do itinerário regular da linha e onde não seja proibida a parada de veículos (Art. 2º), estamos atuando na mitigação dos riscos antes que eles se concretizem. Esta prática já é adotada com sucesso em diversas metrópoles brasileiras, por exemplo, São Paulo/SP, demonstrando sua viabilidade operacional e seu impacto positivo na percepção de segurança e na qualidade de vida dos usuários.

Além dos benefícios diretos à segurança individual, o Projeto de Lei reforça o compromisso do município de Caruaru com a promoção da inclusão social e dos direitos humanos. Garante o direito à cidade e à mobilidade segura para todos, em conformidade com o Estatuto da Pessoa Idosa (Lei nº 10.741/2003) e com os princípios que regem a proteção e a promoção dos direitos das mulheres. Ao humanizar o transporte público, eleva-se a confiança da população no sistema, incentivando o uso do coletivo mesmo em horários de menor fluxo, o que contribui para uma cidade mais viva e conectada.

Em suma, este Projeto de Lei não acarreta custos adicionais significativos, uma vez que se baseia na otimização de rotas e na conscientização dos operadores do transporte. Pelo contrário, seu valor reside na capacidade de transformar o transporte coletivo em um ambiente mais acolhedor e protetivo, fortalecendo a sensação de segurança de mulheres e idosos, e reiterando o papel do poder público na construção de uma Caruaru mais justa, segura e equitativa para todos. Por todas essas razões, a aprovação deste Projeto de Lei é crucial e de grande relevância social para o nosso município.

Diante do exposto, conto com o apoio dos nobres pares para a aprovação deste importante Projeto de Lei.

Sala das Sessões da Câmara Municipal de Caruaru

31 de julho de 2025

Vereador
Delegado Lessa

Assinado de forma digital por
Vereador Delegado Lessa
Dados: 2025.07.31 13:17:42
-03'00'

Vereador Delegado Lessa

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante¹, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos:

Art. 91 – Nenhum projeto de **lei, de resolução ou de decreto legislativo**, será submetido à deliberação do Plenário **sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes** ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o **a uma ou mais comissões para receber parecer**, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Art. 274 – As deliberações das Comissões **serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

¹ Art. 123. (...) II – parecer de Comissão Permanente ou Especial: pronunciamentos opinativos sobre a matéria estudada;

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico** sobre as proposições legislativas, em forma de parecer que:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples de parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – DF. Rel. Min. Marco Aurélio – STF).”

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, **a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.**

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. TÉCNICA LEGISLATIVA

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seus autores, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade constantes na Lei Complementar nº 95/1998.

Desta forma, o projeto de lei demonstra-se formalmente apto a prosseguir com seu processo legislativo e demais fases de análise.

4. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA

A proposição ora apresentada pelo Poder Legislativo Municipal foi protocolada na forma de Projeto de Lei. Entretanto, ao analisar as normas que disciplinam a iniciativa legislativa, constata-se a existência de vício de iniciativa, uma vez que a matéria tratada envolve organização, operação e regulamentação do transporte público municipal, competência privativa do Poder Executivo.

O Projeto de Lei estabelece a faculdade de desembarque especial para mulheres e idosos durante o período noturno, medida que impacta diretamente a operação das linhas de transporte coletivo, a definição de itinerários e pontos de parada, bem como questões de segurança pública e acessibilidade, áreas de gestão e responsabilidade do Poder Executivo. Dessa forma, a proposição trata de matéria cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Dessa forma, a proposição deveria ter sido apresentada por meio de **REQUERIMENTO**, nos termos do artigo 123, inciso IV, do Regimento Interno, que assim define:

REGIMENTO INTERNO

Art. 123 – As proposições referidas no artigo anterior versarão conforme as definições a seguir: (Alterado pela Resolução nº 607/2019)
(...)

IV – **requerimento**: pedido de informação ou de providências administrativas; apelo às autoridades do Poder Executivo Municipal; inserção na ata ou nos anais da Casa de texto de documento ou pronunciamento; de voto de congratulações, aplausos, pesar e outras manifestações;

Portanto, **a via eleita é inadequada**, uma vez que a imposição de obrigação ao Poder Executivo por meio de projeto de lei de iniciativa parlamentar configura vício de iniciativa. O adequado seria que o vereador apresentasse um requerimento solicitando ao Poder Executivo a implementação da medida, em vez de propor a obrigatoriedade por meio de lei.

5. DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL.

O tema em estudo é local de parada para o desembarque de mulheres e idosos que utilizam o transporte coletivo urbano após as 22 hrs.

Analizando a Constituição Federal, verifica-se que o artigo 30 prevê a competência do município em legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, *in verbis*:

Art. 22. Compete **privativamente à União legislar** sobre:
(...)
XXIII - seguridade social;

Art. 30. **Compete aos Municípios**:
I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;
II - **suplementar a legislação federal** e a estadual no que couber; (*Vide ADPF 672*)

Contudo, no presente caso, embora a proposição trate de tema de interesse local, não se verifica que a matéria em análise represente inovação legislativa, considerando que já existem normas municipais que regulam de forma ampla aspectos relacionados à segurança e acessibilidade no transporte público.

No âmbito municipal, existem normas que já asseguram o desembarque seguro de grupos específicos de usuários do transporte coletivo. A **Lei Municipal nº 5.914/2017** estabelece diretrizes para o desembarque noturno de mulheres, garantindo maior segurança

durante o uso do transporte coletivo. De forma complementar, a **Lei Municipal nº 5.913/2017** regula o desembarque para pessoas com deficiência, assegurando acessibilidade e proteção a esse grupo vulnerável.

Posteriormente, em 2018, o município de Caruaru editou a **Lei Municipal nº 6.029/2018**, que ampliou a proteção de forma geral, determinando que, entre 22h e 5h, os ônibus do transporte coletivo urbano devem parar para possibilitar o embarque e desembarque de **todas as pessoas** em qualquer local onde seja permitido estacionamento, no trajeto regular da linha, mesmo que não haja ponto de parada regulamentado. O Art. 2º da referida lei ainda obriga as empresas de transporte coletivo a afixar adesivos nos veículos, informando que é permitido o embarque e desembarque em qualquer local autorizado durante o período noturno.

Dessa forma, o presente Projeto de Lei, ao propor o desembarque especial apenas para mulheres e idosos, apresenta caráter **redundante**, uma vez que **os objetivos de segurança, acessibilidade e proteção aos usuários já estão contemplados de forma ampla na Lei Municipal nº 6.029/2018**, que garante o embarque e desembarque noturno a todas as pessoas.

Diante do exposto, conclui-se pela **desnecessidade da presente iniciativa legislativa**, uma vez que a legislação municipal vigente já prevê mecanismos abrangentes de proteção e segurança para os usuários do transporte coletivo noturno.

6. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA – INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO.

O presente Projeto de Lei, embora tenha a finalidade louvável de garantir maior segurança e acessibilidade no transporte coletivo para mulheres e idosos durante o período noturno, não se enquadra nas hipóteses de vício de iniciativa, uma vez que **não cria órgãos, não altera estruturas administrativas nem impõe novas atribuições ao Poder Executivo**, em respeito aos ditames do art. 36, inciso III, da Lei Orgânica Municipal e o artigo 131, inciso IV, do Regimento Interno:

Art. 36 – São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre:

(...)

III – criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

Art. 131 – É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa das leis que:

(...)

IV – tratem de criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

A legislação municipal vigente assegura que o planejamento, o ordenamento, a fiscalização e o controle do transporte coletivo urbano são de competência exclusiva do Poder Executivo. No entanto, o Projeto de Lei não regulamenta serviços públicos nem interfere na operação do transporte, mas visa apenas aprimorar a garantia legal e constitucional de direitos, tornando efetivo o desembarque seguro e acessível para determinados grupos de usuários.

O entendimento sobre limites à iniciativa legislativa está consolidado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual:

Não há vício de iniciativa quando a norma apenas regula a execução de direitos ou práticas administrativas existentes, sem criar órgãos, cargos ou atribuições novas (ARE 756593, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 04/08/2014).

A limitação à iniciativa parlamentar é *numerus clausus*, restrita às matérias que envolvam organização administrativa ou aumento de despesa, conforme art. 61, § 1º, da Constituição Federal, e não se aplica a projetos que busquem apenas aprimorar garantias legais (ADI 3394, Rel. Min. Eros Grau; ADI 2857/ES, Rel. Min. Joaquim Barbosa).

Exemplos práticos incluem a regulamentação do regime de funcionamento de semáforos em Belo Horizonte/MG (Lei nº 9.071/2005, art. 2º), considerada viável de iniciativa parlamentar, pois não altera estrutura administrativa nem desafia competências do Executivo.

No caso em análise, o projeto é viável, pois envolve apenas alteração de prática operacional, garantindo direitos constitucionais de segurança e acessibilidade, sem necessidade de mudanças na gestão ou rotas do transporte coletivo.

Dessa forma, não se vislumbra vício de iniciativa, afastando-se qualquer alegação de inconstitucionalidade formal do projeto, cabendo ao Legislativo municipal sua tramitação regular.

7. EMENDAS

Considerando o posicionamento desfavorável, a CJL se reserva ao não considerar a apresentação de emendas pelo relator.

8. PRECEDENTES

São os precedentes encontrados:

- PROJETO DE LEI nº 7303 de 2017;
- PROJETO DE LEI nº 7328 de 2017;
- PROJETO DE LEI nº 7661 de 2017.

9. QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença de maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação nominal e por maioria de dois terços, nos termos do art.115, §3º do Regimento Interno c/c art. 138, *verbis*:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

(...)

§ 3º – Por **maioria de dois terços** de seus membros a Câmara deliberará sobre:

- a) **as leis complementares** referidas no parágrafo único, do artigo 35 da Lei Orgânica do Município;
- b) **as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;

Art. 138 – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

10. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **trata-se de um parecer opinativo**², ou seja, tem caráter técnico opinativo que não impede a tramitação e até mesmo a consequente aprovação/rejeição.

Diante do exposto, verifica-se que o **Projeto de Lei nº 10.189/2025** não atende aos requisitos de constitucionalidade, legalidade e regimentalidade.

Assim sendo, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina **pela inconstitucionalidade, ilegalidade e ausência de regimentalidade** à tramitação do projeto.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 04 de setembro de 2025.

Dra. EDILMA ALVES CORDEIRO
Consultora Jurídica Geral.

Dr. BRENNO H. DE O. RIBAS
Consultor Jurídico Executivo.



Dr. ANDERSON MÉLO
OAB-PE 33.933D
Supervisor de Consultoria e Legislação Digital.

LÍDIA GABRIELE CORDEIRO SILVA
Estagiário de Direito.