

## CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER: 156-A.

PROTOCOLO: 5463.

DATA ENTRADA: 04 de novembro de 2025.

PROJETO DE LEI : 10.303.

AUTORIA: Poder Executivo.

EMENTA: Autoriza o Poder Executivo Municipal, através Autarquia de Mobilidade, de Caruaru (AMC), reduzir o valor da tarifa técnica, criando-se a tarifa pública, concedendo o subsídio social ao Serviço de Transporte Público Coletivo Regular de Passageiros do Município de Caruaru e dá outras providências.

CONCLUSÃO: **Favorável com emenda.**

### 1. RELATÓRIO.

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator das respectivas Comissões permanentes pertinentes, sobre um projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo do Município de Caruaru, que autoriza o Poder Executivo Municipal, através Autarquia de Mobilidade, de Caruaru (AMC), reduzir o valor da tarifa técnica, criando-se a tarifa pública, concedendo o subsídio social ao Serviço de Transporte Público Coletivo Regular de Passageiros do Município de Caruaru e dá outras providências.

O Projeto de Lei a ser analisado é composto por 8 (oito) artigos, todos devidamente formulados pelo Poder Executivo.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Federal, a Constituição Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do Projeto de Lei Complementar, cuja justificativa é a seguinte:



**MENSAGEM JUSTIFICATIVA Nº 065/2025**

Excelentíssimo  
Senhor Presidente,  
Senhores Vereadores,  
Senhoras Vereadoras.

Encaminho para apreciação de Vossa Excelência e Vossas Senhorias a presente mensagem com o fito de propor e justificar aos insignes representantes desta Casa Legislativa o Projeto de Lei em anexo que *"Autoriza o Poder Executivo Municipal, através Autarquia de Mobilidade, de Caruaru (AMC), reduzir o valor da tarifa técnica, criando-se a tarifa pública, concedendo o subsídio social ao Serviço de Transporte Público Coletivo Regular de Passageiros do Município de Caruaru e dá outras providências.*

O projeto de lei em anexo visa atualizar a legislação sobre a prestação de serviço público de transporte coletivo no âmbito do município de Caruaru/PE.

O presente Projeto de Lei tem por finalidade atualizar e aperfeiçoar a legislação vigente sobre transporte público municipal, promovendo maior adequação aos princípios estabelecidos na Lei Orgânica do Município de Caruaru, especialmente quanto à prestação de serviços públicos de interesse local, conforme previsto no art. 5º, inciso VI.

A alteração no modelo de concessão e permissão para operação do serviço atende aos preceitos constitucionais de legalidade e eficiência administrativa, além de se alinhar à Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal nº 12.587/2012), da qual o município não pode se dissociar.

De igual modo, a ausência de legislação atualizada impede a atuação do poder concedente em relação a fiscalização e a própria ordenação dos serviços públicos, importando a priori em prejuízo a perfeita execução da operação.

A inclusão de critérios relacionados à acessibilidade e sustentabilidade reflete as demandas contemporâneas de uma mobilidade urbana mais inclusiva e ambientalmente responsável. Tais disposições complementam as competências municipais e estão em plena consonância com a autonomia legislativa conferida ao Município pelo art. 30, incisos I e V, da Constituição Federal.

Por fim, ressalta-se que, conforme o art. 35 da Lei Orgânica Municipal, não há exigência de lei complementar para regular o serviço de transporte público, sendo a lei ordinária o instrumento legislativo adequado para promover as alterações propostas.

Contando, desde já, com o apoio dessa Ilustre Casa, envio a presente mensagem ao tempo em que renovo protestos de grande estima e elevado apreço, aguardando a aprovação desta matéria.

RODRIGO ANSELMO Assinado de forma digital  
PINHEIRO DOS por RODRIGO ANSELMO  
SANTOS:039574724 PINHEIRO DOS  
40 SANTOS:03957472440  
Data: 2025.11.04  
10:14:51 -03'00'

**RODRIGO PINHEIRO**  
Prefeito

**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 vinculante<sup>1</sup>, 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 desta 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)

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

---

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

**“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 pelo Chefe Poder Executivo, 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 Executivo Municipal foi protocolada na forma de Projeto de Lei. Analisando-se as normas insculpidas no Art. 35 da Lei Orgânica, assim como no Art. 122 do Regimento Interno desta Casa, resta evidenciado que as matérias ali citadas não se tratam de “*numerus clausus*”, sendo opção do propositor, que o tema em tramite por quórum específico. Eis o texto da LOM:

##### LEI ORGÂNICA

**Art. 35** - **As leis complementares** exigem, para sua aprovação, o voto favorável da maioria de dois terços, no mínimo, dos membros da Câmara.

**Parágrafo Único** - São leis complementares as que disponham sobre:

- I - código tributário do Município;
- II - código de obras e edificações;
- III - código de posturas;
- IV - código sanitário;
- V - plano diretor;
- VI - lei de zoneamento e parcelamento do solo urbano;
- VII - lei instituidora do regime jurídico único dos servidores municipais e dos planos de carreira.

##### REGIMENTO INTERNO

**Art. 122** – A Câmara Municipal pronuncia-se sobre:

- I – projeto de lei** de autoria do Prefeito, da Mesa Diretora, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais;
- II – pareceres das Comissões Permanentes e Especiais;
- III – projetos de resolução e de decreto legislativo de autoria da Mesa Diretora, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais;
- IV – requerimentos;
- V – emendas;
- VI – projetos de lei de iniciativa popular;
- VII – indicações.

Portanto, por não se tratar de matéria afeita a lei complementar, o projeto de lei está adequado ao ordenamento municipal.

## 5. DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL.

A proposta trata de matéria claramente inserida no **interesse local**.

Constituição Federal de 1988

**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)

(...)

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;

Constituição do Estado de Pernambuco

Art. 6º – Cabe aos Municípios, além das competências previstas na Constituição da República:

**I – legislar sobre assuntos de interesse local;**

**II – suplementar a legislação federal e estadual no que couber;**

Lei Orgânica do Município de Caruaru

Art. 7º – Compete ao Município, no exercício de sua autonomia:

**I – legislar sobre assuntos de interesse local;**

**II – suplementar a legislação federal e estadual no que couber;**

Portanto, o Município de Caruaru, ao legislar sobre o tema, **atua dentro de sua competência** exclusiva constitucionalmente protegida.

## 6. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA – INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO.

É de iniciativa exclusiva do Prefeito do Poder Executivo que versem sobre a criação, a extinção ou transformação. Tal competência está disposta no Art. 36, VI LOM e no Art. 131, IV do Regimento Interno da Câmara de Vereadores:

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO

**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;

(...)

VI – **Matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, **e concessão e permissão de serviços públicos**.  
(Emenda Organizacional nº 09/2003)

#### REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA

**Art. 131** – É da **competência exclusiva do Prefeito** a iniciativa das leis que:  
I – disponham sobre **matéria financeira, tributária**, orçamentária e plano plurianual, assim como as que versem sobre alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e **concessão e permissão de serviços públicos**;

(...)

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

(...)

A iniciativa do projeto é do Poder Executivo Municipal, em conformidade com a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno, que confere ao Prefeito a prerrogativa de apresentar projetos de lei que disponham sobre matéria financeira (concessão de subsídio) e de concessão/permissão de serviços públicos.

Portanto, a iniciativa em questão encontra-se em plena conformidade com a legislação vigente, respeitando a separação de poderes e os demais princípios constitucionais aplicáveis, o que denota a sua legalidade e constitucionalidade.

### 7. MÉRITO.

O Projeto de Lei **autoriza o Poder Executivo Municipal, por meio da Autarquia de Mobilidade de Caruaru (AMC), a reduzir o valor da tarifa técnica, instituir a tarifa pública e conceder subsídio social ao Serviço de Transporte Público Coletivo Regular de Passageiros do Município de Caruaru**, apresenta-se como uma medida necessária, oportuna e de elevado interesse público, diante da relevância social e econômica do transporte coletivo urbano e da necessidade de garantir sua acessibilidade e sustentabilidade.

No mérito, o projeto busca **estabelecer mecanismos que assegurem a modicidade tarifária e a continuidade da prestação do serviço público essencial de transporte coletivo**, em consonância com princípios constitucionais e legais, como o da eficiência, da

justiça social e do direito à mobilidade urbana. A proposta também se harmoniza com as diretrizes do **Plano de Mobilidade Urbana**, com a **Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal nº 12.587/2012)** e com os objetivos de desenvolvimento sustentável voltados à inclusão e ao acesso equitativo ao transporte.

A iniciativa confere **maior segurança jurídica e equilíbrio econômico-financeiro ao sistema de transporte**, ao mesmo tempo em que **beneficia diretamente a população**, sobretudo as camadas mais vulneráveis, por meio da concessão de **subsídio social** que visa mitigar o impacto do custo tarifário sobre os usuários.

Adicionalmente, a proposta fortalece a **capacidade de planejamento, fiscalização e controle do Poder Público Municipal**, ao definir parâmetros para a aplicação de recursos, a gestão da tarifa pública e o acompanhamento da execução dos subsídios, promovendo transparência e responsabilidade fiscal. Dessa forma, o texto legal não apenas autoriza a concessão do benefício, mas também **institui um instrumento de política pública voltado à melhoria do transporte coletivo e à promoção da equidade social**.

Diante do exposto, o mérito do projeto é amplamente justificável, por **alinhar o interesse público, a inclusão social e a eficiência na gestão da mobilidade urbana**, contribuindo de forma efetiva para o aprimoramento da qualidade de vida e da acessibilidade no Município de Caruaru.

## **8. DA ADEQUAÇÃO A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.**

Para fins de explicar melhor a proposta legislativa, se faz necessário ter em conhecimento a diferença entre dois termos:

- A) **Tarifa Técnica**: é o custo real da passagem que a empresa precisa receber para operar (conforme mencionado no projeto).
- B) **Tarifa Pública**: que é o valor menor, aquele que o passageiro efetivamente paga.

Segundo o autor do projeto, a diferença entre o valor da Tarifa Técnica e o da Tarifa Pública passará a ser subsidiado pelo “**Subsídio Social**”.

É importante notar que a proposta legislativa não está inventando uma despesa nova do zero. Ela está formalizando, organizando e criando um novo método de controle para essa despesa que já existe.

Conforme declaração do ordenador de despesas, atualmente o pagamento da diferença do custo é pago por meio de cálculos complexos, pagamento de gratuidades e "repasses extraordinários". A proposição pretende criar um mecanismo transparente, oficializando o subsídio como o pagamento da diferença entre a “tarifa técnica” e a “tarifa pública”, eis a declaração:

DECLARAÇÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS
<p>Declaro, para os fins dispostos no inciso II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que a redução do valor da tarifa técnica, criando-se a tarifa pública e concedendo o subsídio social ao Serviço de Transporte Público Coletivo Regular de Passageiros do Município de Caruaru, objeto deste projeto de lei, não prevê aumento de despesa para o Município, estando estruturada para promover maior eficiência na aplicação dos recursos e racionalização dos custos do sistema de transporte.</p> <p>A expectativa é de redução de despesa, uma vez que a adoção da tarifa pública permitirá melhor rastreamento e transparência dos subsídios, possibilitando controle mais preciso sobre os valores destinados ao equilíbrio econômico-financeiro do sistema. O novo modelo propiciará maior previsibilidade e clareza na execução orçamentária, evitando repasses extraordinários e assegurando que os recursos públicos sejam aplicados de forma controlada e verificável.</p> <p>Além disso, a nova estrutura cria incentivos à eficiência e à redução de custos operacionais, estimulando as empresas concessionárias a buscar maior produtividade e racionalização na operação do transporte coletivo. Essa dinâmica tende a diminuir o custo total do sistema e, conseqüentemente, o valor necessário a título de subsídio público.</p> <p>Ressalta-se, por fim, o entendimento de que a despesa máxima de subsídio é compatível com o limite orçamentário do Município e que eventuais impactos futuros serão objeto de revisão nas leis orçamentárias subsequentes, sendo garantido o acompanhamento e monitoramento permanente do programa para assegurar sua sustentabilidade fiscal.</p> <p>Assinatura digital do ordenador de despesas requisitante</p>

Para a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Prefeitura argumenta que esta proposta legal **não é um aumento de despesa**, mas uma reorganização dela.

A "*Declaração do Ordenador de Despesas*", supracitada, é clara ao afirmar que a expectativa é, na verdade, de redução da despesa. Por quê? Porque o novo modelo:

1. Exige Controle Total: A lei obriga as empresas a fornecerem dados de GPS e bilhetagem eletrônica em tempo real.

2. Gera Transparência: A Prefeitura saberá exatamente quantos quilômetros foram rodados e quantos passageiros pagaram.

3. Aumenta a Eficiência: O subsídio será pago com base em dados precisos, e não em estimativas ou "*repasses extraordinários*".

A proposta está apenas criando um mecanismo de controle mais eficiente e transparente para pagar essa despesa, com a expectativa de que esse controle rigoroso leve a uma racionalização e até a uma redução de custos.

Feitos os devidos esclarecimentos, cumpre anotar que o projeto carrega consigo autorização prévia para abertura de crédito suplementar<sup>2</sup> em momento oportuno. Como o ordenador de despesas declarou que não haverá aumento de despesas, isso implica que o "Subsídio Social" deverá ser financiado, obrigatoriamente, por **anulação (remanejamento)** de outras dotações.

Neste contexto, não há empecilho legal para a autorização prévia por lei.

Portanto, o projeto de lei 10.303/2025 está formalmente em conformidade com as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>3</sup>, há também a declaração da compatibilidade orçamentária e financeira com o PPA e a LDO, desonerando o Executivo da necessidade de apresentar o Demonstrativo de Impacto Orçamentário-Financeiro (DOI), que só é exigido se houver aumento de despesa não irrelevante.

---

<sup>2</sup> Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

<sup>3</sup> Art. 16 (...) 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.

## 9. EMENDAS.

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

A Consultoria Jurídica Legislativa observa necessidade de emenda supressiva ao Art. 8º, visto que a cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas.

## 10. 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.

## 11. CONCLUSÃO.

### 11.1 - Do Ponto de Vista Técnico-Jurídico:

Diante de todo o exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 10.303/2025 atende aos requisitos de constitucionalidade, legalidade e regimentalidade. A proposição foi corretamente apresentada pelo Chefe do Poder Executivo, a quem compete a iniciativa exclusiva para legislar sobre matéria financeira e a concessão de serviços públicos. A proposta está em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, pois, conforme a Declaração do Ordenador de Despesas, trata-se de uma reorganização administrativa para dar transparência e eficiência a uma despesa já existente, sem previsão de aumento de gasto.

Contudo, identifica-se a necessidade de uma Emenda Supressiva ao Art. 8º, que contém uma cláusula revogatória genérica ("revogam-se as disposições em contrário"), prática vedada pela Lei Complementar nº 95/98.

Desta forma, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina **FAVORAVELMENTE** à tramitação do projeto, condicionando a presente conclusão ao acatamento, pelo Relator, da Emenda Supressiva sugerida.

### 11.2 - Do Caráter Opinativo e da Soberania do Plenário:

Reitera-se, contudo, que este parecer tem natureza estritamente opinativa e não vinculante. A decisão final sobre o mérito, a conveniência política e social da proposta, bem como o acolhimento da emenda, cabem soberanamente às Comissões Permanentes e ao Plenário desta Casa Legislativa, que representam a legítima vontade popular. A análise jurídica aqui apresentada serve, portanto, como um subsídio técnico para a deliberação dos nobres Edis.



É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 13 de novembro de 2025.

**Dr. ANDERSON MELO**  
OAB 33.933  
Supervisor de Consultoria e Legislação Digital

---

**Dra. EDILMA ALVES CORDEIRO**  
Consultora Jurídica Geral.

**WESLEY HENRIQUE LOPES DE  
QUEIROZ**  
ESTAGIÁRIO DE DIREITO - CJL

---

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