

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER: 110-A/2025.

PROTOCOLO: 2003 /2025.

DATA ENTRADA: 27 de Maio de 2025.

PROJETO DE LEI: 10134 de 202.5

AUTORIA: Fagner dos animais.

EMENTA: Dispõe sobre a autorização para o pagamento das passagens no sistema de transporte público coletivo do Município de Caruaru por meio de PIX e código QR, e dá outras providências.

CONCLUSÃO: **Desfavorável.**

1. RELATÓRIO

Trata-se de PARECER JURÍDICO, apresentado ao relator das respectivas Comissões Permanentes pertinentes, sobre projeto de lei ordinária que visa instituir, no Município de Caruaru, a autorização para o pagamento das passagens do sistema de transporte público coletivo por meio de PIX e QR Code, pagamento instantâneo autorizado pelo Banco Central do Brasil.

Cabe a esta Consultoria Jurídica Legislativa manifestar-se quanto à constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa do projeto, observando a Constituição Federal, a Constituição Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal.

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

JUSTIFICATIVA

Inicialmente, se faz necessário destacar que conforme entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal na decisão do ARE 878.911, não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição Federal, não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública.

Com a criação no país, o pagamento por PIX é o meio mais utilizado hoje em dia, tendo em vista a facilidade na vida da população brasileira, por ser um meio rápido e gratuito de transferência bancária.

Mesmo assim, com a utilização do PIX por grande parte dos munícipes, tal meio de pagamento ainda não é aceito nos transportes públicos, o que acaba atrapalhando a vida da maioria dos usuários.

Em meio ao dia a dia corrido, a população tem ido menos a bancos, até pelo risco de assaltos e ir somente para sacar dinheiro e utilizá-lo no pagamento do transporte público, vai complicando a vida da população.

O PIX é um meio de pagamento seguro e ágil, bastando que o usuário mostre o comprovante de pagamento, sem agendamento, para confirmar a transação. Além disso, o PIX diminui a circulação de dinheiro, o que dificulta o

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 apresenta **clareza, coerência textual e estrutura normativa adequada**, conforme exigências da **Lei Complementar nº 95/1998** e do **art. 125 do Regimento Interno** da Câmara Municipal.



Contém ementa sucinta, justificação escrita e dispositiva numerada. Encontra-se formalmente correto e está devidamente assinado por parlamentar legitimado.

Art. 125 – O projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo deverá ser constituído de artigos numerados, concisos e claros, e precedidos sempre de ementa enunciativa de seu objeto, não podendo versar sobre mais de uma matéria.

Portanto, por cumprir integralmente as exigências formais e regimentais, não há óbices para a regular tramitação da matéria. Recomenda-se o seu prosseguimento para as demais fases do processo legislativo.

4. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA.

A análise da espécie normativa adequada à proposição legislativa é de fundamental importância para a higidez do processo legislativo, sob pena de se configurar vício formal insanável. O Projeto de Lei ora examinado foi corretamente apresentado sob a forma de **lei ordinária**, revelando-se compatível com os parâmetros constitucionais, legais e regimentais que regem o processo legislativo no âmbito do Município de Caruaru.

Nos termos do **art. 35, caput, da Lei Orgânica do Município de Caruaru**, as leis municipais classificam-se em **leis ordinárias** e **leis complementares**, sendo esta última exigida apenas para matérias de maior densidade normativa e de organização estrutural da administração pública, conforme especificadas em seu parágrafo único:

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;

Portanto, a proposição está formalmente adequada e respeita os trâmites regimentais e constitucionais exigidos para matérias dessa natureza, revelando-se legítima tanto quanto à sua forma quanto à sua iniciativa.

5. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA.

O conteúdo do projeto trata de **assunto de interesse local**, sendo legítima a competência do Município para legislar sobre tal matéria, conforme previsão expressa no **art. 30, I, da Constituição Federal**, que dispõe:

Art. 30. Compete aos Municípios:

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

II - complementar 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;

No mesmo sentido, a **Constituição do Estado de Pernambuco**, em seu **art. 78**, prevê:

Art. 78. Compete aos Municípios:

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

II - complementar a legislação federal e a estadual, no que couber;

Diante do exposto, conclui-se que a matéria do projeto se insere na esfera de competência legislativa do Município, conforme assegurado pelo Art. 30, I, da Constituição Federal e pelo Art. 78 da Constituição do Estado de Pernambuco, não havendo, portanto, vício de inconstitucionalidade.

6. DA COMPETÊNCIA PARA INICIAR O PROCESSO LEGISLATIVO.

O serviço de transporte coletivo é uma concessão municipal, de caráter essencial, cujas balizas, preços das tarifas e formas de prestação do serviço são acordadas via contrato licitatório, seguindo toda uma formalidade legal.

Materialmente, o objetivo do projeto de lei é louvável. Modernizar o sistema de pagamento do transporte público coletivo com PIX e QR code que pode trazer benefícios à população, como maior conveniência e segurança nas transações.

Essa medida se alinha ao interesse público e ao dever municipal de prestar serviços de transporte eficientes. A questão da inconstitucionalidade material, neste caso, está **intrinsecamente ligada ao vício formal de iniciativa e à invasão de competência**, e não ao mérito da política em si.

Eis os ditames da legislação local sobre o tema:

Lei Orgânica do Município de Caruaru

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

(...)

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**;

Conforme demonstra o artigo supra, a concessão de serviço de transporte coletivo, e sua alteração instituindo a forma de prestação, é matéria que exige a iniciativa exclusiva do Poder Executivo, visto tratar-se de legislação que interfere na gestão dos contratos públicos.

Os Tribunais pátrios possuem posicionamento sobre o tema, segue o enxerto:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE em face da Lei Municipal nº 10.122, de 22 de agosto de 2024, que **"Dispõe sobre a obrigação do Município de Piracicaba a disponibilizar o PIX como meio de pagamento da tarifa de transporte público coletivo"** - norma de origem parlamentar; Ausência de previsão de estimativa de impacto orçamentário e financeiro da norma e de indicação de fonte de custeio para as despesas nela estabelecidas - falta das formalidades em questão não eiva a lei de inconstitucionalidade, somente impedindo sua aplicação no exercício em que promulgada; Vício de iniciativa, não por violação ao Tema 917 do STF, **mas por competir apenas à Administração Pública a iniciativa de leis que interfiram na gestão de contratos de concessão de serviços públicos - compreensão do STF e do Órgão Especial - interferência não só no contrato atual, mas igualmente nos futuros, com estipulação de encargo a ser obrigatoriamente previsto em acordos posteriores - avaliação da conveniência e oportunidade de implementação de nova tecnologia que incumbe somente ao Executivo – possibilidade de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato;** Inviabilidade de declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto ou de interpretação conforme a constituição - vício de iniciativa insuperável - precedente do STF - ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 10.122/24, de Piracicaba.

Em suma, embora a modernização do sistema de pagamento do transporte coletivo seja uma medida louvável e alinhada ao interesse público, a análise jurídica revela uma inconstitucionalidade formal intransponível. A legislação local (Art. 36, VI, da Lei Orgânica e Art. 131, I, do Regimento Interno) reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que alterem contratos de concessão de serviço público. Portanto, a proposição, ao imiscuir-se na gestão contratual, viola o princípio da separação dos poderes, tornando-se juridicamente inviável, independentemente de seus objetivos meritórios.

7. EMENDAS.

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

A Consultoria Jurídica Legislativa não observa a necessidade de emenda.

8. PRECEDENTES DA CLRL.

- PL 8.845/2021 - Rejeitado, vide parecer:
https://sapl.caruaru.pe.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2021/20923/pl_8845_aviso_sonoro_-_assinado.pdf.
- PL 8229/2019 - Rejeitado, vide parecer:
https://sapl.caruaru.pe.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2019/12635/par_8229_fagner_corrigido.pdf
- PL 10.110/2025 - Rejeitado, vide parecer.

9. QUÓRUM DE APROVAÇÃO.

Por este parecer se tratar de peça meramente acessória, opinativa, e sem força impositiva, indica a Consultoria Jurídica Legislativa que a Câmara somente pode deliberar, caso entenda por aprovar a proposição, com a presença de maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação nominal, 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:

(...)

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

Em conformidade com as atribuições de assessoramento definidas pelo Regimento Interno desta Casa, e após análise técnica do Projeto de Lei nº 10.134/2025, esta Consultoria Jurídica Legislativa apresenta seu parecer.

10.1 - Do Ponto de Vista Técnico-Jurídico:

Diante de todo o exposto, conclui-se que a proposição, apesar do mérito louvável, padece de vício de iniciativa formal, por tratar de matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. A legislação local e a jurisprudência estabelecem que a alteração na forma de prestação de serviços públicos concedidos, como o transporte coletivo, não pode ser objeto de iniciativa parlamentar, pois interfere na gestão de contratos administrativos. Desta forma, sob a estrita ótica da legalidade e constitucionalidade, nosso parecer é **DESFAVORÁVEL** à tramitação do projeto.

10.2 - 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 e a conveniência política e social da proposta cabe 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, 05 de Setembro de 2025.

Dr. ANDERSON MELO
SUPERVISOR DE CONSULTORIA E
LEGISLAÇÃO DIGITAL

DRA. EDILMA ALVES CORDEIRO
CONSULTORA JURÍDICA GERAL

**CLAUDIANA LIMA CAVALCANTI
PONTES**
ESTAGIÁRIA DE DIREITO - CJL

DR. BRENNO H. DE O. RIBAS
CONSULTOR JURÍDICO EXECUTIVO.