



## **PARECER JURÍDICO Nº 318/2025**

**Referência:** Projeto de Lei nº 127/2025-L

**Autoria:** Danieli de Castro

**Assunto:** Estabelece propriedade dos créditos eletrônicos nos cartões de usuários do Sistema de Transporte Público de Passageiros do Município de São Roque (STTP)

**Ementa:** PROJETO DE LEI. PROPRIEDADE DOS CRÉDITOS ELETRÔNICOS. CARTÕES DE USUÁRIOS DO TRANSPORTE PÚBLICO DE PASSAGEIROS DO MUNICÍPIO DE SÃO ROQUE. CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR.CONSTITUCIONALIDADE. LEGALIDADE. PARECER FAVORÁVEL.

### **1. RELATÓRIO**

Trata-se da análise estritamente jurídica do Projeto de Lei nº 127, de 24 de novembro de 2025, de autoria da Ilustre Vereadora Danieli de Castro, cujo objeto consta no Assunto em epígrafe. Instruem o pleito: **1.** Exposição de Motivos nº 127/2025-L; e **2.** Minuta do Projeto.

O Projeto de Lei em questão tem por objetivo reconhecer a propriedade dos valores creditados nos cartões de usuários do Sistema de Transporte Público de Passageiros do Município de São Roque. Consta da motivação, *in verbis*:

A bilhetagem eletrônica é, sem dúvida, um avanço importante para o transporte público municipal, proporcionando mais comodidade, agilidade e segurança aos usuários. Entretanto, a modernização do sistema também exige a adoção de mecanismos que garantam transparência e segurança jurídica na relação entre o cidadão e a operadora do serviço.

Os créditos adquiridos pelos usuários do transporte não representam a compra antecipada de viagens, mas sim valores monetários, em moeda corrente nacional, vinculados ao CPF do titular. Assim, tais créditos constituem patrimônio privado do cidadão, estando protegidos pelos princípios do direito de propriedade, previstos no art. 5º, XXII, da Constituição Federal.

[...]

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

O projeto também se harmoniza com o Código de Defesa do Consumidor, que garante, entre outros direitos fundamentais, a informação adequada, a proteção contra práticas abusivas e a vedação ao enriquecimento sem causa por parte do fornecedor. Impedir que créditos expirados sejam simplesmente incorporados ao patrimônio da operadora é medida que se alinha ao princípio da boa-fé e ao equilíbrio nas relações de consumo.

Ao permitir que o usuário possa utilizar seus créditos sem prazo de validade, ou, se preferir, convertê-los em valor monetário, busca-se garantir a correta aplicação desses recursos, evitando prejuízos indevidos ao trabalhador — especialmente quando tais créditos têm relação direta com o vale-transporte, previsto na legislação federal.

Portanto, a presente proposição não interfere no regime contratual de concessão do transporte público, mas tão somente estabelece regras gerais de proteção ao usuário e transparência na gestão de créditos eletrônicos, competência típica e legítima do Poder Legislativo Municipal.

Faz-se importante destacar que esta Procuradora Jurídica se atém à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica ou questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação.

Eis a síntese do necessário.

## **2. DA POSSIBILIDADE JURÍDICA DE LEGISLAR**

Passo a analisar a constitucionalidade do Projeto de Lei. A constitucionalidade de toda proposição legislativa deve ser avaliada à luz de dois aspectos essenciais: **1.** o aspecto formal, que envolve o à iniciativa para elaboração da lei; e **2.** o aspecto material, que se refere à compatibilidade do conteúdo da proposta de lei com o texto constitucional.

Sob o aspecto formal, a matéria abordada no Projeto de Lei nº 127/2025-L não se insere na iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, que estão enumeradas nos art. 61, §1º, II, cumulado com o art. 84, III da Constituição Federal.

Extraí-se da redação do art. 60 da Lei Orgânica do Município, que a iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, à Mesa Diretora, a qualquer Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos eleitores do Município,

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**S:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

ressaltando-se que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente.

No caso em questão temos propositura cujo mérito a classifica indiscutivelmente como lei em sentido material. A norma que dispõe sobre a propriedade dos créditos eletrônicos dos cartões de usuários do Sistema de Transporte Público de Passageiros do Município de São Roque **não repercute em ato de gestão administrativa**, motivo pelo qual a disciplina de polícia administrativa sobre a colocação e manutenção de fiação em postes não é reservada à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo.

A prática de expiração dos créditos inseridos nos cartões é considerada abusiva e em desacordo com o Código de Defesa do Consumidor. Neste sentido, pretende o Projeto:

**Art. 2º** Os créditos são de propriedade do usuário e deverão estar vinculados ao seu respectivo CPF, devendo a empresa concessionária do serviço público de transporte coletivo ou a empresa responsável pela comercialização/operação da bilhetagem eletrônica informar o saldo ao usuário sempre que solicitado, inclusive a seus sucessores, em caso de falecimento.

§1º Os créditos eletrônicos dos cartões de usuários não terão prazo de validade.

§2º A empresa concessionária ou responsável pela bilhetagem poderá comercializar cartões promocionais ou destinados a eventos específicos, desde que estes não estejam vinculados ao CPF do usuário.

**Art. 3º** Os créditos eletrônicos permanecerão vinculados ao cartão pelo prazo de 60 (sessenta) dias, findo o qual o usuário poderá solicitar:

I – a conversão do saldo remanescente em valores monetários, mediante transferência para conta bancária de sua titularidade; ou  
II – a renovação do crédito eletrônico no próprio cartão.

§1º O silêncio do usuário caracteriza a continuidade da vinculação do crédito eletrônico ao cartão, podendo o valor ser resgatado a qualquer tempo.

§2º O pedido poderá ser realizado por meio eletrônico ou presencialmente, em local indicado pela empresa responsável pela bilhetagem eletrônica.

A matéria trazida à baila não pode ser tratada como sendo de gestão administrativa, mas, sim, como de proteção à urbe, a ensejar o reconhecimento de interesse local, que autoriza o Poder Legislativo a editar leis, ao teor do art. 30, I, II e VIII da Constituição Federal.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Apesar do exposto, 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 (ARE 878.911 RG), eis o caso em apreço.

Desse modo, concluo que a matéria objeto da presente propositura, de um modo geral, encontra-se dentre aquelas franqueadas à iniciativa comum, podendo ser iniciada tanto pelo Executivo quanto por membros e órgãos do Poder Legislativo.

Não vislumbro inconstitucionalidade em legislar sobre a matéria, uma vez que, nos termos do art. 30, da Constituição Federal<sup>1</sup>, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. Da lição do administrativista Hely Lopes Meirelles<sup>2</sup>:

[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos municípios [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira. O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.

O legislador constituinte adotou o denominado princípio da predominância do interesse como critério para a repartição de competências entre os diferentes entes federativos.

Ora, o escopo da propositura é, em síntese, versar sobre simples disciplina relacionada à proteção dos créditos em cartões de transporte dos consumidores, o que encontra respaldo na incumbência do Município a teor do art. 294, VI, da lei Orgânica Municipal.

Nesse sentido, o STF já julgou constitucionais leis municipais que versavam sobre tempo de espera e horário de funcionamento de estabelecimentos. No Recurso Extraordinário nº 397.094/DF, julgado no ano de 2016, o

<sup>1</sup> **Art. 30.** Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

<sup>2</sup> Direito Municipal Brasileiro. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**S:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

STF entendeu que *"a imposição legal de um limite ao tempo de espera em fila dos usuários dos serviços prestados pelos cartórios não constitui matéria relativa à disciplina dos registros públicos, mas assunto de interesse local, cuja competência legislativa a Constituição atribui aos Municípios, nos termos do seu artigo 30, I"*.

Fato é que a jurisprudência predominante no Supremo Tribunal Federal é no sentido de que compete à União, aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direitos do consumidor. Admite-se, assim, a competência dos municípios para legislar sobre direito do consumidor, desde que inserida a matéria no campo do interesse local, como no presente caso.

A competência administrativa autoriza o Município a atuar sobre os assuntos de interesse local, especialmente sobre as matérias expressamente consignadas no art. 30 da Constituição Federal. Segundo Antonio Sérgio P. Mercier<sup>3</sup>, interesse local:

[...] diz respeito ao espaço físico do Município, ou seja, sua área territorial. Interesse tem a ver com tudo aquilo que possa trazer benefício à coletividade; em linguagem comum, é sinônimo de utilidade, proveito. Pode ser também um estado de consciência. No caso do inciso em tela, trata-se do interesse público, particularmente o local, ou seja, no âmbito territorial do Município, e que por isso deve estar sob sua proteção ou vigilância, requerendo, dessa forma, que se imponha normas próprias.

Como se vê, o Município pode legislar sobre assunto de interesse local e, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. A jurisprudência do TJSP vem reiteradamente reconhecendo a ilegalidade da expiração retroativa de créditos de vale-transporte, para determinar seu restabelecimento e confirmar a incidência do direito adquirido (TJSP, AIs nº 2234948-76.2025.8.26.0000; nº 2234131-12.2025.8.26.0000; nº 2290908-17.2025.8.26.0000; nº 2200679-11.2025.8.26.0000).

Reitera-se, aqui, que o Projeto de Lei em epígrafe não cria despesa e não usurpa a competência do Poder Executivo. No que tange ao aspecto material, o objeto do Projeto de Lei nº 127/2025-L tutela direitos fundamentais, uma

---

<sup>3</sup> Constituição Federal Interpretada Artigo por Artigo, Parágrafo por Parágrafo” Ed. Manole 3ª ed. p. 225.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**S:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

vez que a expiração dos créditos viola a Constituição Federal e o Código de Defesa do Consumidor.

Ora, a subtração de valores creditados em moeda corrente no cartão eletrônico do usuário para custeio da tarifa de ônibus, ainda que não utilizados parece configurar verdadeiro ato confiscatório.

E a relação estabelecida entre as empresas de transporte público urbano e seus usuários é tipicamente uma relação de consumo, sujeitando-se, portanto, ao Código de Defesa do Consumidor, que em seu art. 6º, IV, reconhece como direito básico do consumidor "*a proteção contra [...] métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços*".

Cabe aqui lembrar que a concessionária não sofre prejuízo com o transcurso do tempo sem utilização dos valores creditados nos cartões dos usuários. Pelo contrário! Considerando que tais valores não são corrigidos monetariamente e que sua utilização se restringe ao custeio das passagens de ônibus – estas sim, reajustadas de tempos em tempos –, conclui-se que a demora na utilização dos créditos favorece a prestadora do serviço de transporte em detrimento dos usuários, o que reforça ainda mais o caráter abusivo da extinção dos créditos, implicando em nítido enriquecimento sem causa.

Assim, analisando todos os artigos do PL em apreço, não vislumbro quaisquer possíveis violações materiais, sendo, portanto, o caso de constatar sua constitucionalidade.

### **3. CONCLUSÃO**

Diante de todo o exposto, **opino favoravelmente à propositura**, devendo a proposta deverá ser encaminhada para as Comissões Permanentes de “Constituição, Justiça e Redação” e “Obras e Serviços Públicos” para fins de emissão de Parecer. Nos termos do Regimento Interno desta Casa Legislativa, seu quórum de votação é de maioria simples, e tal propositura deve ser apreciada em única discussão e votação nominal.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**S:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

E no que concerne ao mérito do Projeto de Lei, a Procuradoria Jurídica não irá se pronunciar, pois caberá aos Vereadores, no uso da função legislativa, verificar a viabilidade da aprovação, respeitando-se para tanto, as formalidades legais e regimentais.

É o parecer.

São Roque, 28 de novembro de 2025.

**Mara Augusta Ferreira Cruz**

**Procuradora Jurídica**