

PARECER Nº 140/2022

**Processo:** 3997/2021

**Ementa:** PROJETO DE LEI ORDINÁRIA: DISPÕE SOBRE A DESTINAÇÃO DE ASSENTOS PREFERENCIAIS PARA MULHERES E CRIANÇAS NO SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO DE CUIABÁ.

**Autoria:** Maria Avalone

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

### I – RELATÓRIO

A senhora Vereadora apresentou o projeto lei acima epigrafado, para devida análise por esta Comissão.

O presente projeto tem por objetivo (fls. 02/04):

*“A presente propositura visa **garantir assentos preferenciais para mulheres e crianças, no sistema de transporte coletivo de Cuiabá/MT, visando coibir as oportunidades de assédio sexual, sem prejuízo das demais medidas de segurança, além de proporcionar um transporte público seguro e de qualidade para as mulheres e crianças, de forma que possamos inspirá-las e encorajá-las a chegar a seus destinos, na vida e em suas carreiras, com segurança e tranquilidade.**”*

**O processo não está instruído com qualquer estudo de viabilidade técnica, estudo de perfil administrativo e/ou empresarial, pesquisas quantitativas, estudo de impacto econômico, financeiro, orçamentário, etc.**

O processo está instruído com as Leis Municipais nº **5.904/2014 e 6.116/2016** (fls. 09/14).

É a síntese do necessário.

### II – EXAME DA MATÉRIA



## 1 – CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE:

A Constituição Federal nos informa que compete ao Município organizar ou prestar diretamente ou sob regime de concessão ou permissão os serviços públicos de interesse local, incluindo o transporte coletivo, que tem caráter essencial, observe:

### Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

**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;***

(...)

Portanto, está na esfera da competência municipal e do âmbito do interesse local dispor sobre a prestação do serviço de transporte coletivo.

Entretanto, tal prestação se dá, no caso específico mediante concessão pública e, neste caso, é necessário observar a legislação que rege a matéria.

Neste sentido, o **Supremo Tribunal Federal – STF** – já se manifestou a respeito de alteração jurídico-contratual de concessão entre poder concedente (município de Cuiabá) e empresa concessionária, por pessoa alheia a relação contratual, informando a impossibilidade de ingerência externa, nos seguintes termos:

Concessão de serviços públicos. Invasão, pelo Estado-Membro, da esfera de competência da União e dos Municípios. (...) Os Estados-Membros – que ***não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente*** (quando este for a União Federal ou o Município) e as empresas concessionárias – ***também não dispõem de competência para modificar ou alterar as condições, que, previstas na licitação, acham-se formalmente estipuladas no contrato de concessão*** celebrado pela União (energia elétrica – CF, art. 21, XII, b) e pelo Município (fornecimento de água – CF, art. 30, I e V), de um lado, com as concessionárias, de outro, notadamente se essa ingerência normativa, ao determinar a suspensão temporária do pagamento das tarifas devidas pela prestação dos serviços concedidos (serviços de energia elétrica, sob regime de concessão federal, e serviços de



esgoto e abastecimento de água, sob regime de concessão municipal), afetar o equilíbrio financeiro resultante dessa relação jurídico-contratual de direito administrativo.

[[ADI 2.337 MC](#), rel. min. Celso de Mello, j. 20-2-2002, P, DJ de 21-6-2002.]

([ADI 2.340](#), rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 6-3-2013, P, DJE de 10-5-2013)

**Ressalta-se que leis que versem sobre serviço público são de iniciativa exclusiva do Executivo.**

A empresa concessionária é a responsável pela prestação do serviço público essencial, e firmou um contrato de concessão com o Poder Executivo (*poder concedente*) que rege os parâmetros e limites de sua atuação.

**Qualquer pretensão de alteração de regras desse Contrato de Concessão firmado com o Poder Executivo (*poder concedente*) interferirá na relação contratual estabelecida.**

Observe o que a **Lei nº 8.987/95**, a qual versa sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviço público, assim preceitua:

**“Art. 1º - As concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do art. 175 da Constituição Federal, por esta Lei, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos.**

O Art. 4º da mesma lei dispõe que:

**“Art. 4 - A concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será formalizada mediante contrato, que deverá observar os termos desta Lei, das normas pertinentes e do edital de licitação.**

Quanto à prestação de serviços, **o art. 175 da Constituição Federal** determina expressamente:

**“Art. 175 - Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.”**



O **Princípio da vinculação ao processo licitatório** impõe que o contrato de concessão seja mutável nos limites estabelecidos pelo certame licitatório, para que as partes dele, não se distanciem após sua celebração em detrimento do interesse público, e dos demais licitantes que participaram do processo licitatório, e prevenindo-se que seja desnaturado seu objeto.

Prof. Celso Antonio Bandeira de Mello ensina que:

*"O Princípio da Vinculação ao instrumento **convocatório obriga a administração a respeitar estritamente as regras que haja previamente estabelecido para disciplinar o certame, como, aliás, está consignado no Art. 41 da Lei 8.666/93**".*

Sendo assim, firmando o que acima fora transcrito exporemos o art. 41 da Lei de licitações:

**"Art. 41 A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada"**.

Ao homologar a licitação e assinar o *Contrato de Concessão* formalmente, o *poder concedente*, neste caso o Poder Executivo, considerou as características da proposta apresentada pelo licitante como adequadas e aceitáveis.

Isto posto, a equação econômico-financeira inicial do contrato, o qual inclui, encargos, obrigações, benefícios, condições contábeis, financeiras, contida na proposta vencedora da licitação é estabelecida quando da celebração do contrato de -a forma, conforme acima explicitado ao regulamentar referida matéria o projeto desrespeita as cláusulas contratuais e o edital de licitação, e como consequência haverá uma quebra no equilíbrio econômico financeiro e não observância das normas e condições do edital.

**Tal alteração poderia ser realizada somente pelo poder concedente, que neste caso é o Poder Executivo**, com anuência da empresa concessionária, ouvida a agência reguladora do serviço de transporte coletivo.

Em face do exposto, verifica-se que o aludido Projeto de Lei não está de acordo com a Constituição Federal, com a Lei 8.987/95 (Lei que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviço público), como também com a Lei 8.666/93 (institui normas para licitações e contratos da Administração Pública), sendo inconstitucional, visto que **a quantidade de assentos nos veículos tornou-se, por força de lei, critério ou requisito estipulado para ser observado pelo prestador de serviço como adiante se demonstrará.**

A **Lei Municipal nº 5.904/2014 já traz um número específico e plausível de assentos a serem reservados – 06 (seis) assentos**, como requisito estipulado para a prestação do serviço em norma de iniciativa do Poder Executivo, não revogada expressamente.



## 1.1- ANTINOMIA E LEGISLAÇÕES JÁ EXISTENTES:

Noutro giro, já existem diversas leis que abarcam todo o conteúdo pretendido pelo projeto de lei em comento, portanto não há necessidade de mais legislações, apenas cumprir, efetivamente, as que já vigoram no ordenamento jurídico.

***Um dos objetivos do projeto*** como alhures salientado, conforme a justificativa e expresso nos artigos 2º e 3º da matéria da autora é ***dar conhecimento ao tipo penal da importunação sexual no transporte coletivo***, no entanto já existe lei nesse sentido, vejamos:

**A Lei Municipal nº 6.643/2021 – em vigor e uma legislação muito mais ampla – já engloba a obrigatoriedade de se colocar cartazes informativos acerca da proteção da mulher no transporte coletivo, conforme pretendido nos artigos 2º e 3º do projeto de lei.**

Vejamos a **Lei Municipal nº 6.643/2021**:

**“Art. 2º Para fins desta lei, considera-se delito sexual todo o comportamento indesejado de caráter sexual, sob forma verbal, não verbal ou física, com o objetivo ou o efeito de perturbar ou constranger a pessoa, afetar a sua dignidade ou lhe criar um ambiente intimidativo, hostil degradante, humilhante ou desestabilizador, conforme o título VI, do Código Penal – Dos crimes contra a dignidade sexual.**

**Art. 3º As empresas concessionárias do serviço de transporte coletivo por ônibus no município de Cuiabá deverão adotar as seguintes providências:**

(...)

**III – manter informações obrigatórias em seus meios de comunicação pois como redes sociais, anúncios nos interiores do ônibus ou em pontos de parada, com instruções de como a usuária deverá comunicar ocorrido, dentro do coletivo urbano ou rural às autoridades competentes.**

(...)

Quanto à reserva de assentos em horários de pico para mulheres e crianças, nota-se que a **eventual aprovação deste projeto causa a impossibilidade de aplicação.**

A **obrigação de reserva de assentos (na cor rosa)** para mulheres e crianças em horários estabelecidos ***não diz quantos desses assentos seriam reservados, inviabilizando a cumprimento da norma.***

**Ademais, se aprovado o pretense diploma normativo, haverá um patente conflito de**



normas – ANTINOMIA – entre a novel legislação e a Lei Municipal nº 6.116/2021, que já determina que TODOS OS ASSENTOS são preferenciais para determinados grupos dependentes de cuidados especiais.

Isso criaria uma verdadeira “preferência da preferência” tornando a Lei Municipal nº 6.116/2021 completamente ineficaz e sem valor, uma letra morta no papel, pois a Lei 6.116/2021 e o projeto aqui tratado são conflitantes.

Vejamos a Lei nº 6.116/2021:

**Art. 1º Torna obrigatório, por parte dos usuários de transporte coletivo, a cedência de qualquer assento aos passageiros com prioridades.**

§ 1º Entende-se por prioridades, idosos, gestantes, pessoas obesas, pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e pessoas acompanhadas por crianças de colo. ([Redação dada pela Lei nº 6.753, de 13 de janeiro de 2022](#))

§ 2º Ficam obrigadas as empresas permissionárias e concessionárias à afixar, no interior dos veículos, placas informativas em número suficiente e em local de fácil visualização pelos usuários, contendo os seguintes dizeres: ([Redação dada pela Lei nº 6.753, de 13 de janeiro de 2022](#))

**“TODOS OS ASSENTOS DESTA VEÍCULO, POR FORÇA DA LEI MUNICIPAL Nº DE DE DE , SÃO DE USO PREFERENCIAL DE IDOSOS, GESTANTES, PESSOAS OBESAS, PESSOAS COM DEFICIÊNCIA OU MOBILIDADE REDUZIDA E PESSOAS ACOMPANHADAS POR CRIANÇAS DE COLO.**  
([Redação dada pela Lei nº 6.753, de 13 de janeiro de 2022](#))

§ 3º Os assentos devem observar os requisitos técnicos de dimensões, de sinalização e de identificação especificadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e pela legislação vigente.

**Art. 2º** Lei de caráter educacional, alertando e solicitando que os infratores desocupem o assento, podendo haver interferência do motorista, cobrador ou agente de trânsito.

**Art. 3º As concessionárias terão prazo de 60 (sessenta) dias após a publicação para adequarem e tornar todos os assentos preferenciais.**

(...)



**Como o projeto de lei não diz qual a de “assentos reservados para a cor rosa” fica impossível cumprir o objeto e/ou conteúdo do pretense diploma normativo.**

Nesta esteira, conforme a inteligência do artigo 2º, I, da citada lei.

Finalmente, **o pretense dispositivo legal entra em conflito até mesmo com o Estatuto do Idoso (Lei Federal nº 10.741/2003), que determina expressamente a reserva de 10% (dez por cento) dos assentos para idosos, que inclusive devem ter uma placa reservando o espaço para os anciãos.**

Vejam os mandamentos do **Estatuto do Idoso:**

**CAPÍTULO X  
Do Transporte**

**Art. 39. Aos maiores de 65 (sessenta e cinco) anos fica assegurada a gratuidade dos transportes coletivos públicos urbanos e semi-urbanos, exceto nos serviços seletivos e especiais, quando prestados paralelamente aos serviços regulares.**

§ 1º Para ter acesso à gratuidade, basta que o idoso apresente qualquer documento pessoal que faça prova de sua idade.

**§ 2º Nos veículos de transporte coletivo de que trata este artigo, serão reservados 10% (dez por cento) dos assentos para os idosos, devidamente identificados com a placa de reservado preferencialmente para idosos.**

§ 3º No caso das pessoas compreendidas na faixa etária entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos, ficará a critério da legislação local dispor sobre as condições para exercício da gratuidade nos meios de transporte previstos no **caput** deste artigo.

Percebe-se que a Lei Federal, nacional estipula que o Município no transporte coletivo urbano pode dispor sobre reserva de assentos para idosos entre 60 e 65 anos, mas deve ser necessariamente observada para os idosos acima de 65 anos.

Logo, resta claro que o projeto de lei possui vício, pois trata de contrato administrativo, cuja competência de iniciativa legislativa é exclusiva do Poder Executivo.

Bem como, **o projeto normativo – se virar lei – irá causar diversas antinomias e/ou conflitos legais no ordenamento jurídico, pois entra em conflito com várias**



**legislações já vigentes tanto na Esfera Municipal e Federal, algo que esta Comissão Legislativa não pode deixar que prospere.**

Portanto, mantemos a nossa manifestação técnica pela **rejeição**, salvo diferente juízo.

## **2 – REGIMENTALIDADE:**

O Projeto cumpre as exigências regimentais.

## **3 – REDAÇÃO:**

O Projeto também **não atende** as exigências estabelecidas na Lei Complementar nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998.

**Basta observar que os artigos 2º e 3º são idênticos, ou seja, foram escritos em duplicidade, portanto contrariando a técnica legislativa necessária ao ordenamento jurídico.**

## **4 – CONCLUSÃO:**

Dessa maneira, o aludido Projeto de Lei não está de acordo com a Constituição Federal, violando juntamente a Lei nº 8.987/95 (Lei sobre regime de concessão e permissão da prestação de serviço público); e a Lei nº 8.666/93 (Lei de licitações) e conflita com o Estatuto do Idoso, com as Leis Municipais 6643/2021 e 6116/2021.

Portanto, **o parecer é pela rejeição**, salvo diferente juízo.

## **5 – VOTO:**

**VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.**

Cuiabá-MT, 14 de abril de 2022



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 310039003400310031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Chico 2000 (Câmara Digital)** em 15/04/2022 09:27

Checksum: **87B16A7D35E4FA1CF39324614744E907C96A2EF4BA0D732C965F8F89DDDA6BD7**



Autenticar documento em <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 310039003400310031003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

