



[Identificação do processo] Nº 19.16.1203.0028610/2020-29/ 2022

Parecer nº 14/2022 - PGJMG/PROCON-MG/SECP/ASJUP

ASSUNTO: PJ de Governador Valadares indaga sobre a gratuidade de acesso para pessoas com deficiência física e outros no transporte coletivo urbano municipal.

EMENTA: Pessoas com deficiência - Gratuidade - Passe social - Transporte público coletivo urbano municipal - Sem acompanhante - Limite passagens/mês - Restrição de linha experimentais

1 - FATOS

Trata o presente Procedimento de Apoio à Atividade-Fim de reclamação recebida pela Promotoria de Justiça de Governador Valadares, nos seguintes termos:

“A atendida (...), deficiente física, portadora do Passe Social Transporte Gratuito Sem Acompanhante, esteve no Ministério Público para reclamar que a Empresa (...) de Transporte Coletivo está bloqueando seu passe social, assim que atinge o uso de 120 passagens no mês e também não admite que esse passe seja utilizado em ônibus da empresa que faz a linha para o Pico do Ibituruna, alegando que o ônibus que faz tal linha é de turismo e não inclui o transporte urbano, além do que, a passagem para o Pico do Ibituruna tem valor diferenciado (...) A atendida diz que o passe para o deficiente é sem limite.(...)”.

Notificada para prestar informações, o fornecedor alegou que a concessão de, no máximo, 120 (cento e vinte) passagens/bilhetes por mês está prevista na Lei Municipal 6.058/2009.

Em referência à impossibilidade de utilização de tal benefício na linha do Pico do Ibituruna, informou que essa circunstância se justifica por ser tal serviço experimental, cuja finalidade é o fomento do turismo local e a prática de esporte. Assim, além desse trajeto ser efetivado apenas duas vezes por dia, são utilizados veículos menores, os quais, além de transportarem os passageiros, comportam equipamentos destinados a práticas esportivas.

Assim, o presente parecer pretende responder duas questões:

- a) o benefício de gratuidade de transporte coletivo urbano municipal às pessoas com deficiência física (e outras) pode ser limitado a 120 (cento e vinte) passagens/bilhetes por mês?
- b) o uso do benefício de gratuidade do transporte coletivo urbano municipal pode ser vedado para fruição em linhas experimentais?

É o breve relatório.

2 - BENEFÍCIO DA GRATUIDADE A PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

2.1 - Leis Municipais de Governador Valadares - Lei Federais e Estaduais

É importante identificar a estrutura legal concernente ao município de Governador Valadares referente à gratuidade do transporte público municipal destinado às pessoas com deficiência e aos respectivos eventuais acompanhantes, bem como possíveis normas no âmbito federal ou estadual.

Então, neste tópico, será analisada a Lei Municipal 6.058/2009, que trata do transporte coletivo público municipal gratuito destinado a pessoas com deficiência. Será analisada também a Lei Municipal 3.345/1991, que dispõe as regras gerais do serviço de transporte coletivo urbano no município de Governador Valadares.

2.2 - Lei Municipal 6.058/2009 - “Passe Livre”

Dispõe a Lei Municipal 6.058/2009 sobre criação do transporte coletivo público municipal gratuito destinado às pessoas com deficiência que residam no município de Governador Valadares há mais de 06 (seis) meses, e respectivo eventual acompanhante. É o denominado “Programa de Transporte Coletivo Público Municipal Gratuito - Passe Livre”.

A norma municipal, criada em 2009, sofreu, ao menos, seis alterações por outras leis municipais. Além disso, foi alvo de ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal, por algumas das alterações terem sido originadas no Poder Legislativo. Tudo isso criou, no texto da Lei Municipal 6.058/2009, algumas incoerências e contraposições de determinações e dispositivos, sendo, necessária, por isso, uma pormenorizada análise.

O artigo 1º da norma assim dispõe:

Lei Municipal 6.058/2009

(...)

Art. 1º Fica criado o Programa de Transporte Coletivo Público Municipal Gratuito - Passe Livre - para pessoas com deficiência e para aquelas que estejam em tratamento em clínicas especializadas e em tratamento de reabilitação para pacientes com dificuldade de locomoção, e ainda, àqueles que estejam frequentando escolas especializadas ou de ensino regular no caso de pessoas com deficiência mental, para os pacientes submetidos a tratamento oncológico, doentes renais crônicos, pacientes usuários de colostomia, para a pessoa com sofrimento mental que esteja em tratamento no CERSAM - Centro de Referência em Saúde Mental e pessoa com deficiência sensorial do tipo visual. (Caput com redação dada pela Lei nº 7298 de 20 de setembro de 2021).

Em suma, a partir do teor do artigo 1º, pode ser entendido que o direito ao transporte gratuito proporcionado pelo programa “Passe Livre” abrangerá:

- pessoas com deficiência;
- pessoas que estejam em tratamento em clínicas de reabilitação;
- pessoas com dificuldade de locomoção que estejam em clínicas de reabilitação (de sua locomoção);
- pessoas com deficiência mental que frequentem escolas especializadas ou de ensino regular;
- pessoas em tratamento oncológico;
- pessoas com doenças renais crônicas;
- pessoas colostomizadas;
- pessoas com sofrimento mental que esteja efetuando tratamento no Centro de Referência em Saúde Mental;
- pessoas com deficiência sensorial do tipo visual.

Já o artigo 2º indica as pessoas com deficiência (entre outras) que têm direito à acompanhante com acesso gratuito ao transporte público. São eles as pessoas com:

- deficiência mental de moderada a severa e paralisia cerebral;
- deficiência física comprovada por laudo médico, após visita domiciliar e laudo social, atestando a necessidade de acompanhante;
- perda total de visão, comprovada por laudo médico, atestando a necessidade de acompanhante;

- esclerose múltipla, comprovada por laudo médico fornecido por neurologista, atestando a necessidade do acompanhante;
- deficiência auditiva acima de 40 (quarenta) decibéis e idade entre 0 a 12 anos;
- quadro de tratamento oncológico, comprovado por laudo médico, atestando necessidade de acompanhante;
- quadro de tratamento de hemodiálise, comprovado por laudo médico, atestando necessidade de acompanhante.
- quadro de sofrimento mental comprovado por laudo médico e que esteja em tratamento no CERSAM, atestando a necessidade de acompanhante.

A comprovação da condição de beneficiário será realizada por laudos médicos, sejam esses profissionais da rede de saúde pública ou privada (art. 1º, §§ 3º e 4º).

As passagens gratuitas serão concedidas num total de 120 (cento e vinte) por mês, para os beneficiários permanentes, mais 120 (cento e vinte) para seu acompanhante, caso exista, perfazendo um total de, no máximo, 240 (duzentos e quarenta) bilhetes. Em se tratando de beneficiários provisórios, serão concedidas as passagens em quantidade a depender de cada situação. E não serão beneficiárias as pessoas que já usufruam de outro benefício (art. 4º).

Os demais dispositivos apresentam determinações atinentes à confecção de carteira/cartão do beneficiário, renovação de cadastros, documentos hábeis para fruição do benefício, etc.

Da leitura da Lei Municipal 6.058/2009, conclui-se que o programa “Passe Livre”, criado para concessão de transporte público municipal gratuito para pessoas com deficiência, entre outras condições, garante aos beneficiários o montante de, no máximo, 120 (cento e vinte) passagens mensais, e, no mesmo período, mais 120 (cento e vinte) passagens para o seu eventual acompanhante.

2.3 - Lei Municipal 3.345/1991 - Transporte Coletivo Urbano no Município de Governador Valadares

A Lei Municipal 3.345/1991 dispõe sobre os serviços de transporte coletivo urbano do município de Governador Valadares.

Sobre a gratuidade para pessoas com deficiência, seu artigo 25 estabelece esse benefício para indivíduos com deficiência que produza dificuldades de locomoção, condicionando esse direito à existência de lei específica. Nada mais específica.

Lei Municipal 3.345/1991

(...)

Art. 25 Será gratuito o transporte de:

I – Crianças de até 05 (cinco) anos, acompanhadas de pessoa responsável, desde que ocupem o mesmo assento do acompanhante;

II – maiores de 65 (sessenta e cinco) anos de idade;

III – deficientes com dificuldades de locomoção nos termos de lei específica;

IV – pessoal da fiscalização municipal de transporte coletivo, quando em serviço, credenciado pela Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação.

Tem-se, então, que a Lei Municipal 3.345/1991 prevê o benefício da gratuidade de serviço de transporte coletivo urbano para pessoas com deficiência que apresentem dificuldade de locomoção, deixando para norma específica o detalhamento da aplicação desse direito.

2.4 - Legislação Federal e Estadual

Não há legislação federal que preveja a gratuidade de transporte coletivo urbano municipal para pessoas com deficiência física.

A Constituição Federal apenas estabelece, em seu artigo 230, o direito à gratuidade para o público acima de 65 anos.

Constituição Federal

(...)

Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

§ 1º Os programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares.

§ 2º Aos maiores de sessenta e cinco anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos.

Já a Lei Federal nº 8.899/1994, que dispõe sobre a concessão de passe livre às pessoas com deficiência física, limita-se ao transporte coletivo interestadual.

Em Minas Gerais, a Lei Estadual 21.121/2014 assegura ao idoso e à pessoa com deficiência a gratuidade do transporte coletivo de passageiros, mas somente em relação ao serviço intermunicipal.

A Constituição Federal, nem a Lei Federal 8.899/1994, tampouco a Lei Estadual 21.121/2014, trazem disposições aplicáveis à concessão de acesso livre a pessoas com deficiência física (e outras situações) em relação ao serviço de transporte coletivo urbano municipal.

Deveras, isso é reflexo do princípio constitucional da autonomia dos municípios para legislar sobre temas locais, como se observa nessa recente decisão do Supremo Tribunal Federal:

STF - EMENTA Ação Direta De Inconstitucionalidade. Direito Administrativo. Legitimidade ativa ad causam. Pertinência temática. Art. 103, IX, da Constituição da Republica. Alegação de Inconstitucionalidade da Lei Federal Nº 11.795/2009, que dispõe sobre prazo de validade dos bilhetes de passagem de transporte coletivo rodoviário de passageiros intermunicipal, interestadual e internacional pelo prazo de um ano, no tocante ao transporte intermunicipal de passageiros. Atribuição constitucional de competência residual aos Estados-membros (CF, art. 25, § 1º). Inconstitucionalidade. 1. Legitimidade ativa ad causam da Confederação Nacional do Transporte – CNT (art. 103, IX, da Constituição da Republica). Demonstradas a abrangência nacional da entidade e a pertinência temática entre os fins institucionais da entidade requerente e o tema suscitado nesta ação de controle concentrado de constitucionalidade, como decorre do seu Estatuto. 2. O art. 22, XI, da Constituição da Republica fixa a competência privativa da União para legislar sobre “trânsito e transportes”. O significado da competência privativa atribuída à União quanto à legislação sobre transporte de passageiros há de ser definido sob a perspectiva de que a Constituição também confere a esse ente a titularidade da exploração, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (art. 21, XII, e). **Aos Municípios foi conferida a competência de organizar serviços públicos de interesse local, inclusive transporte coletivo (art. 30, V, CF). Resta a cargo dos Estados-membros a competência para explorar e regulamentar a prestação de serviço de transporte intermunicipal de passageiros, no exercício de sua competência reservada (art. 25, § 1º, CF).** 3. A União Federal, ao dispor acerca do prazo de validade dos bilhetes de transporte coletivo rodoviário intermunicipal, imiscuiu-se na competência constitucional residual do Estado-membro. Consolidação, na jurisprudência desta Suprema Corte, do entendimento de que é dos Estados a competência para legislar sobre prestação de serviços públicos de transporte intermunicipal. Precedentes. 4. O prazo de validade do bilhete, mais elástico ou não, corresponde a um benefício que, por sua natureza, tem um custo. Incumbe ao Estado, como titular da exploração do transporte rodoviário intermunicipal, fixar a política tarifária à luz dos elementos que nela possam influenciar, tal como o prazo de validade do bilhete (art. 175, CF). Não cabe à União interferir no poder de autoadministração do ente estadual no que concerne às concessões e permissões dos contratos de transporte rodoviário de passageiros intermunicipal, sob pena de afronta ao pacto federativo. 5. O tratamento legal conferido aos transportes intermunicipais gera uma distinção em ofensa ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, CF), uma vez que a Lei nº 11.975/2009 acaba por impor obrigação desigual entre as empresas e usuários dos transportes intermunicipal e semiurbano. 6. Ação direta conhecida e pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade parcial do art. 1º da Lei Federal nº 11.975/2009, com redução de texto do vocábulo “intermunicipal”. (STF - ADI: 4289 DF

0006575-23.2009.1.00.0000, Relator: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 11/04/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 20/04/2022)

3 - LINHAS TRANSITÓRIAS - PICO DO IBITURUNA

3.1 - Leis Municipais de Governador Valadares - Lei Federais e Estaduais

Neste tópico, serão analisados o Decreto Municipal 10.570/2017, que institui a linha “Pico do Ibituruna”, e novamente, as Leis 6.058/2009 e 3.345/1991.

3.2 - Decreto Municipal 10.570/2017 - Linha de Transporte Pico do Ibituruna

O Decreto Municipal 10.570, de 1º de agosto de 2017, determinou a implantação, pela concessionária de serviço público municipal, do transporte coletivo urbano de passageiros consistente na linha Pico do Ibituruna, na modalidade experimental. Pelo reduzido texto do decreto, faz-se, abaixo, a sua reprodução, com nossos destaques:

Decreto Municipal nº 10.570/2017

Art. 1º - A Linha de Transporte Pico do Ibituruna deverá ser implantada pela concessionária do serviço público municipal de transporte coletivo urbano de passageiros na modalidade experimental, nos termos do art. 2º, III e § 3º da Lei Municipal 3.345, de 1991.

Art. 2º - Caberá a Secretaria Municipal de Serviços Urbanos por expediente próprio, definir os pontos inicial e final, o itinerário, bem como os horários de saída e retorno.

Parágrafo único: A linha de que trata o art. 1º deste Decreto funcionará todos os dias da semana, com dois horários de saída do centro da cidade e dois horários de retorno do Pico da Ibituruna.

Art. 3º - A tarifa da linha experimental de Transporte Pico do Ibituruna fica fixada no valor equivalente a uma tarifa e meia de transporte coletivo urbano de passageiros.

Art. 4º - A Concessionária deverá iniciar a operação da linha em questão, no dia 19 de agosto de 2017.

Art. 5º - No prazo de 90 (noventa) dias contados do início da operação da linha experimental, competirá ao órgão gestor apresentar estudo técnico acerca da viabilidade da manutenção do serviço, levando em consideração aspectos econômicos e de segurança.

§ 1º - Em igual prazo, caberá à pasta competente, dentro de suas atribuições, rever os dias e horários de atendimento, caso constatada a sua inviabilidade e ou desnecessidade.

§ 2º - Caso o estudo técnico demonstre a inviabilidade da manutenção da linha, as atividades serão suspensas até ulterior definição de modelagem adequada para a sua operação.

Art. 6º - Este Decreto entra em vigor sete dias após sua publicação.

Governador Valadares, 1º de agosto de 2017.

ANDRÉ LUIZ COELHO MERLO

Prefeito Municipal

TONY MARLE DINIZ BICALHO

Ressalte-se que, consoante o artigo 5º desse diploma, no prazo de 90 (noventa) dias contados do início da operação da linha experimental, competirá ao órgão gestor apresentar estudo técnico acerca da viabilidade da manutenção do serviço, considerando aspectos econômicos e de segurança.

3.3 - Lei Municipal 3.345/1991 - Linhas Experimentais

Sobre os transportes classificados como experimentais, a Lei Municipal 3.345/1991:

- prevê a implementação de linhas experimentais de transporte coletivo urbano de passageiro (art. 2º, III);

- estabelece a delegação desses serviços por autorização (art. 10, III);
- determina o prazo de delegação de até 6 (seis) meses (art. 11, III);
- estipula o caráter provisório das linhas experimentais, que são implementadas para verificação de viabilidade de instalação de linha definitiva (art. 2º, § 3º).

3.4 - Lei Municipal 6.058/2009 - “Passe Livre”

A lei municipal do transporte coletivo público municipal gratuito destinado às pessoas com deficiência não faz nenhuma referência, tampouco restrição, do uso do benefício em linhas transitórias ou experimentais.

3.5 - Legislação Federal e Estadual

Não há normas federais ou estaduais que definam a característica transitória (experimental) ou definitiva de uma linha de transporte coletivo urbano municipal.

4 - CONCLUSÕES

4.1 - Benefício da Gratuidade a Pessoas com Deficiência

Considerando que a Lei Municipal nº 6.058/2009 estabelece, expressamente, que o programa “Passe Livre”, consistente no transporte coletivo público municipal gratuito para pessoas com deficiência física, entre outras condições, será realizado mediante a concessão, aos beneficiários, do montante de, no máximo, 120 (cento e vinte) passagens mensais, e, no mesmo período, mais 120 (cento e vinte) passagens para o seu eventual acompanhante, bem como a inexistência de norma federal, estadual ou outra municipal que contrarie essa limitação, conclui-se pela legalidade de tal conduta.

4.2 - Linhas Transitória - Pico do Ibituruna

Em relação à vedação de utilização do benefício da gratuidade concedida às pessoas com deficiência (e outras) para fruição do transporte feito pela linha Pico do Ibituruna, tal procedimento não apresenta fundamento legal, devendo, por isso, ser considerado irregular.

Essa conclusão se justifica porque:

- a) A Lei Municipal 3.345/1191 institui a linha experimental como uma situação provisória, a servir de análise para implantação ou não de uma linha permanente (art. 2º, III);
- b) Nessa esteira, estipula em 6 (seis) meses o prazo para delegação de exploração dos serviços experimentais (art. 11, III);
- c) Mesmo que a delegação seja renovada, a previsão da norma indica o caráter provisório das linhas experimentais;
- d) O Decreto Municipal 10.570/2017, que instituiu a linha de transporte Pico do Ibituruna, prevê o início do serviço para 19 de agosto de 2017 (art. 4º), e determina que, em 90 (noventa) dias do início da operação da linha experimental, o órgão gestor apresentará estudo técnico acerca da viabilidade da manutenção do serviço (art. 5º);
- e) A Lei Municipal 6.058/2009, que dispõe sobre o transporte coletivo público municipal gratuito destinado a pessoas com deficiência, não faz nenhuma referência, tampouco restrição, ao uso do benefício em linhas transitórias ou experimentais.

Por isso, a restrição imposta pelo fornecedor de transporte urbano consiste em conduta irregular. Os outros motivos apresentados pela empresa, que justificariam a restrição, entre os quais, o veículo que realiza o trajeto ser menor e haver presença, nele, de aparatos destinados à prática de esportes, em nada retiram a irregularidade da condição restritiva.

5 - SUGESTÕES

Posto o acima, sugere-se à Promotoria de Justiça de Defesa do Consumidor de Governador Valadares que:

- a) notifique o órgão gestor da linha Pico do Ibituruna para apresentar, imediatamente, estudo técnico acerca da viabilidade da manutenção do serviço, considerando os aspectos econômicos e de segurança;
- b) na hipótese desse estudo não ter sido elaborado, estipule o prazo de 30 (trinta) dias para sua elaboração e encaminhamento à Promotoria de Justiça;
- c) recomende à Prefeitura de Governador Valadares a realizar, imediatamente, todas as medidas administrativas necessárias para garantir, a todas as pessoas beneficiadas pela Lei Municipal 6.058/2009, o acesso gratuito ao transporte realizado pela linha experimental Pico da Ibituruna, implantada pelo Decreto Municipal nº 10.570/2017.

É o parecer. São as sugestões.

Belo Horizonte - MG, 13 de julho de 2022

Ricardo Amorim
Assessoria Jurídica
(Elaboração)

Regina Sturm
Assessoria Jurídica
(Revisão)

Fernando Lucas de Almeida
Assessoria Jurídica
(Revisão)

De acordo com a Manifestação.

Belo Horizonte, 02 de setembro de 2022.

Christiane Pedersoli
Coordenadora da Assessoria Jurídica



Documento assinado eletronicamente por **CHRISTIANE VIEIRA SOARES PEDERSOLI, COORDENADOR II**, em 07/11/2022, às 14:40, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **FERNANDO LUCAS DE ALMEIDA PEREIRA, ASSESSOR DE PROMOTOR DE JUSTICA**, em 07/11/2022, às 14:43, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **REGINA STURM VILELA, FG-2**, em 07/11/2022, às 15:00, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **RICARDO AUGUSTO AMORIM CESAR, ASSESSOR ADMINISTRATIVO IV**, em 07/11/2022, às 15:03, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://www.mpmg.mp.br/sei/processos/verifica>, informando o código verificador **4061268** e o código CRC **A2A595B3**.