



**Prefeitura de Goiânia**  
Gabinete do Prefeito

MENSAGEM Nº 51, DE 2026

Excelentíssimo Senhor Presidente e Senhores Vereadores,

Por força do disposto no art. 94, § 2º, da Lei Orgânica do Município de Goiânia, faço restituir a essa Casa de Leis, **vetado parcialmente**, o **Autógrafo de Lei nº 59, de 6 de maio de 2026**, oriundo do Projeto de Lei nº 332/2025, Processo nº [00000.003231.2025-31](#), de autoria do Vereador Denício Trindade que "Dispõe sobre a reserva prioritária dos assentos localizados ao lado das janelas nos veículos de transporte público coletivo terrestre para mulheres, com o objetivo de prevenir situações de assédio e a assegurar a dignidade, a integridade e a segurança das passageiras no âmbito do Município de Goiânia, e dá outras providências."

O veto parcial recai sobre os §§ 3º e 4º do art. 1º do Autógrafo, que assim dispõem:

Art. 1º .....

.....

§ 3º Em casos de superlotação extrema, situações de emergência ou evacuação, bem como a critério motivado da autoridade de bordo, as regras de prioridade poderão ser flexibilizadas, devendo tal ocorrência ser registrada para fins de monitoramento.

§ 4º A prioridade poderá, a critério da autoridade de bordo e situacionalmente, ser concedida a outras pessoas reconhecidamente vulneráveis ao assédio, tais como adolescentes desacompanhadas, sem prejuízo da predominância da prioridade conferida às mulheres.

.....

A esse respeito, nos autos deste Processo nº 26.38.000000069-7, a Procuradoria-Geral do Município apresentou o Parecer Jurídico nº 3066/2026 (SEI nº 10283411), acatado pelo titular da pasta no Despacho nº 440/2026 (SEI nº 10304804), contendo a seguinte manifestação:

.....

**2.5 Do vício de conformação normativa do § 3º do art. 1º**

Nada obstante a higidez formal e material do núcleo protetivo do autógrafo, a análise jurídica minuciosa dos dispositivos específicos revela que o **§ 3º do art. 1º** padece de vício de conformação normativa.

O referido parágrafo estabelece que, "em casos de superlotação extrema, situações de emergência ou evacuação, bem como a critério motivado da autoridade de bordo", as regras de prioridade poderão ser flexibilizadas, devendo tal ocorrência ser registrada para fins de monitoramento.

Embora a intenção do dispositivo seja conferir margem de adaptação operacional à norma, sua redação, tal como aprovada, compromete a segurança jurídica, a efetividade da política pública e a própria operacionalidade do serviço de transporte coletivo. O primeiro problema reside na utilização da expressão "superlotação extrema" como

hipótese autorizadora da flexibilização da prioridade. Trata-se de conceito aberto, sem parâmetro objetivo mínimo de aferição, o que tende a transferir para a execução cotidiana da norma a definição casuística de quando o direito prioritário subsiste e quando pode ser afastado.

Essa indeterminação é especialmente sensível no transporte coletivo urbano, em que a lotação elevada, sobretudo em horários de pico, não constitui evento excepcional ou imprevisível, mas circunstância recorrente da operação. Desse modo, a previsão de flexibilização fundada em “superlotação extrema”, sem critérios objetivos de densidade, capacidade, fiscalização ou autoridade competente para sua declaração, cria exceção potencialmente expansiva, apta a esvaziar a regra principal de proteção às passageiras.

Em termos práticos, a norma passaria a admitir que justamente nos momentos de maior vulnerabilidade, maior proximidade física entre usuários e maior risco de assédio, a prioridade pudesse ser afastada.

Também merece reparo a exigência de registro formal da ocorrência para fins de monitoramento, especialmente quando associada à atuação da chamada “autoridade de bordo”. A condução de veículo de transporte coletivo exige atenção contínua à via, aos passageiros, às paradas, ao tráfego e às condições gerais de segurança.

O Código de Trânsito Brasileiro impõe ao condutor o dever de manter, a todo momento, domínio do veículo, dirigindo-o com atenção e cuidados indispensáveis à segurança do trânsito. Assim, não se mostra compatível com o interesse público atribuir ao motorista, durante a operação do serviço, a responsabilidade de avaliar a intensidade da lotação, decidir sobre a suspensão da prioridade e ainda formalizar registros administrativos correlatos.

É certo que hipóteses de emergência e evacuação não podem ser ignoradas. Todavia, tais situações já se submetem às normas gerais de segurança, aos protocolos operacionais das concessionárias e ao dever geral de preservação da vida e da integridade dos passageiros, não dependendo de autorização específica no texto legal para que o condutor, a empresa operadora ou os agentes competentes adotem as providências necessárias diante de risco concreto.

O veto ao § 3º, portanto, não impede a adoção de condutas emergenciais, nem obriga a manutenção da prioridade em cenário de perigo, evacuação ou necessidade de preservação da segurança coletiva. Apenas afasta uma redação que, ao misturar hipóteses legítimas de segurança com critérios excessivamente abertos de flexibilização, compromete a coerência e a exequibilidade da política pública.

Por fim, sob o aspecto formal, não se mostra juridicamente possível preservar apenas as expressões relativas a “emergência” ou “evacuação” e vetar, isoladamente, os trechos referentes à “superlotação extrema”, ao “critério motivado da autoridade de bordo” ou ao “registro” da ocorrência. O art. 94, § 3º, da Lei Orgânica do Município de Goiânia dispõe que o veto parcial somente pode abranger texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea, em simetria com o art. 66, § 2º, da Constituição Federal.

Dessa forma, estando os vícios concentrados no mesmo parágrafo e inexistindo técnica constitucionalmente adequada para o veto de expressões isoladas, impõe-se a recomendação de veto integral ao § 3º do art. 1º, por contrariedade ao interesse público, sem prejuízo de posterior regulamentação administrativa das hipóteses de emergência, evacuação, segurança operacional e preservação da integridade dos usuários, desde que observados critérios objetivos, autoridade competente e compatibilidade com as normas de trânsito e de operação do serviço público.

## **2.6 Dos vícios de legalidade e insegurança jurídica do § 4º do art. 1º**

A análise do **§ 4º do art. 1º** evidencia, de igual forma, vício insanável de legalidade, ausência de razoabilidade e insegurança jurídica. O preceito normativo sob exame estabelece que a prioridade de assentos de janela poderá, a critério situacional da autoridade de bordo, ser concedida a outras pessoas reconhecidamente vulneráveis ao assédio, citando como exemplo fático o caso de adolescentes desacompanhadas.

O dispositivo em questão apresenta vício intransponível ao delegar ao motorista do veículo de transporte público a competência discricionária e subjetiva para avaliar e identificar quais passageiros, no momento da viagem, enquadram-se na condição de reconhecidamente vulneráveis ao assédio. O condutor do ônibus não dispõe de qualificação profissional, aparato técnico, tempo ou condições funcionais mínimas para realizar avaliações de vulnerabilidade social ou análises situacionais de risco de cada passageiro individualizado que adentra o veículo.

Ao contrário das prioridades legais consolidadas no ordenamento, que se fundamentam em critérios objetivos de fácil e imediata percepção fática (tais como idade, gestação ou deficiência), o conceito de vulnerabilidade situacional ao assédio é de cunho eminentemente subjetivo e fluido. A concessão de uma prerrogativa legal baseada exclusivamente em juízo de valor pessoal do condutor cria ambiente de indisfarçável insegurança jurídica, sujeitando a prioridade de acesso dos usuários a decisões arbitrárias ou discriminatórias.

Por fim, a imposição desse dever de avaliação subjetiva colide frontalmente com as regras de trânsito em vigor. O art. 28 da Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), determina:

Art. 28. O condutor deverá, a todo momento, ter domínio de seu veículo, dirigindo-o com atenção e cuidados indispensáveis à segurança do trânsito.

Qualquer comando normativo que induza o motorista de ônibus a ocupar-se do exame de vulnerabilidade de passageiros e da resolução de conflitos internos de ocupação de assentos durante a condução viola o dever de atenção permanente imposto pela legislação nacional de trânsito, expondo a operação a risco concreto de sinistros viários. Sob esse prisma, impõe-se a recomendação de veto ao § 4º do art. 1º, no âmbito da sanção parcial do autógrafo.

.....

### 3. conclusão

Ante o exposto, esta Procuradoria Especializada de Assessoramento Jurídico opina pela **sanção parcial do Autógrafo de Lei nº 59/2026**, por reconhecer a constitucionalidade formal e material de seu núcleo protetivo e a legitimidade da iniciativa parlamentar, nos termos da fundamentação.

Recomenda-se, contudo, o **veto aos §§ 3º e 4º do art. 1º**, por contrariedade ao interesse público, diante dos vícios de conformação normativa, insegurança jurídica e inexecuibilidade operacional apontados neste parecer.

Quanto ao art. 5º, recomenda-se sua preservação, com interpretação conforme a legalidade administrativa, o devido processo sancionador, a proporcionalidade e o regime jurídico metropolitano da RMTC, especialmente na futura regulamentação da matéria.

.....

Consta, ainda, a manifestação da Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos - CMTC, formalizada por meio do Parecer Jurídico nº 18/2026 (SEI nº 10303002), no qual a Procuradoria Jurídica da CMTC opinou pelo veto integral do Autógrafo de Lei nº 59/2026, ao fundamento de que a matéria envolveria disciplina operacional do sistema metropolitano de transporte coletivo, cuja competência normativa e deliberativa estaria submetida à Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos da Região Metropolitana de Goiânia - CDTC - RMG, nos termos do art. 177 da Lei Orgânica do Município de Goiânia, da [Lei Complementar estadual nº 27, de 30 de dezembro de 1999](#), e da [Lei Complementar estadual nº 169, de 29 de dezembro de 2021](#).

A manifestação consignou que a Rede Metropolitana de Transportes Coletivos – RMTC possui natureza interfederativa e estrutura de governança compartilhada entre Estado e Municípios integrantes da Região Metropolitana de Goiânia, razão pela qual normas relacionadas à organização, operação e fiscalização do sistema demandariam deliberação no

âmbito das instâncias metropolitanas competentes. Nesse contexto, a CMTC sustentou a existência de vício formal de competência, por compreender que a proposição legislativa avançaria sobre matéria afeta à organização operacional do serviço metropolitano de transporte coletivo.

Compulsando o Processo Legislativo originário, nº [00000.003231.2025-31](#), a proposição legislativa insere-se no contexto das políticas públicas de proteção às mulheres e de enfrentamento à violência de gênero em espaços públicos de circulação coletiva, especialmente no sistema de transporte urbano, estabelecendo medidas voltadas à ampliação da segurança das passageiras usuárias do serviço público concedido de transporte coletivo terrestre.

Conforme consta dos autos, durante a tramitação legislativa, a matéria foi submetida à análise da Procuradoria-Geral da Câmara Municipal de Goiânia, que, por meio do Parecer nº 737/2025, reconheceu a constitucionalidade geral da iniciativa parlamentar e a competência legislativa municipal para disciplinar a matéria, assentando que a proposição não promove interferência na estrutura administrativa do Poder Executivo, tampouco cria cargos, funções ou despesas obrigatórias incompatíveis com a reserva de iniciativa administrativa. Na oportunidade, a Procuradoria do Legislativo consignou que a matéria se insere no âmbito do interesse local e da competência municipal para organização e prestação do serviço público de transporte coletivo, nos termos do art. 30, incisos I e V, da Constituição Federal, bem como do art. 63, incisos XVI, XVII e XVIII, da Lei Orgânica do Município. Nesse sentido, reconheceu a constitucionalidade material do núcleo protetivo da proposta, em consonância com os princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade material e da promoção de políticas públicas voltadas à proteção das mulheres.

No entanto, extrai-se da análise da Procuradoria-Geral do Município de Goiânia, promovida no Parecer Jurídico nº 3066/2026 – PEAJ nos termos do trecho citado, que embora tenha reconhecido a constitucionalidade predominante da proposição, identificou vícios de conformação normativa, insegurança jurídica e inexecuibilidade operacional nos §§ 3º e 4º do art. 1º do Autógrafo, recomendando veto parcial aos referidos dispositivos.

Quanto ao § 3º do art. 1º, a manifestação jurídica destacou que a previsão de flexibilização da prioridade em hipóteses de “superlotação extrema” introduz conceito excessivamente aberto e indeterminado, sem definição de critérios objetivos de aferição, parâmetros operacionais ou autoridade competente para sua caracterização, circunstância apta a comprometer a segurança jurídica e gerar instabilidade na aplicação cotidiana da norma.

A Procuradoria observou, ainda, que a elevada lotação dos veículos não constitui situação excepcional no sistema de transporte coletivo urbano, especialmente nos horários de pico, de modo que a previsão legal poderia esvaziar justamente a finalidade protetiva da norma nos momentos de maior vulnerabilidade das passageiras.

Além disso, consignou-se que a operacionalização do dispositivo acabaria por transferir ao condutor do veículo responsabilidade incompatível com a própria natureza da atividade desempenhada, exigindo do motorista avaliação sobre intensidade da lotação, suspensão da prioridade e formalização de registros administrativos durante a condução do veículo, em potencial afronta ao dever de atenção contínua previsto no art. 28 do Código de Trânsito Brasileiro.

No tocante ao § 4º do art. 1º, a Procuradoria-Geral do Município concluiu pela existência de vício insanável de legalidade e insegurança jurídica, ao fundamento de que o dispositivo delega ao motorista do transporte coletivo competência subjetiva e discricionária para definir, no caso concreto, quais passageiros poderiam ser considerados “reconhecidamente vulneráveis ao assédio”.

A manifestação jurídica registrou que, diferentemente das prioridades legalmente consolidadas no ordenamento jurídico, fundadas em critérios objetivos e imediatamente identificáveis, como idade, deficiência ou gestação, a vulnerabilidade situacional

ao assédio constitui conceito fluido e indeterminado, incapaz de permitir aplicação uniforme, objetiva e segura no cotidiano operacional do serviço público de transporte coletivo.

Também nesse ponto, o órgão jurídico municipal destacou que a atribuição de tal avaliação subjetiva ao motorista do veículo revela-se incompatível com as exigências de segurança viária e com o dever legal de condução atenta e permanente imposto pela legislação nacional de trânsito.

Com efeito, embora o Autógrafo possua finalidade social legítima e materialmente compatível com a ordem constitucional, a redação dos §§ 3º e 4º do art. 1º introduz efetivamente elevado grau de indeterminação normativa, comprometendo a previsibilidade, a segurança jurídica e a operacionalidade administrativa da política pública instituída.

A técnica legislativa contemporânea, orientada pelos princípios da segurança jurídica, da eficiência administrativa e da precisão normativa previstos no art. 11 da [Lei Complementar estadual nº 27, de 30 de dezembro de 1999](#), e da [Lei Complementar estadual nº 169, de 29 de dezembro de 2021](#), exige que normas de caráter cogente, especialmente aquelas voltadas à imposição de obrigações operacionais no âmbito da prestação de serviços públicos essenciais, sejam dotadas de objetividade normativa mínima, permitindo aplicação uniforme, fiscalização adequada e execução compatível com as capacidades institucionais dos agentes responsáveis.

Nesse sentido, a moderna doutrina do Direito Administrativo Regulatório ressalta a necessidade de adequada densidade normativa e exequibilidade administrativa dos comandos legais, de modo a preservar a segurança jurídica, a eficiência regulatória e a coerência operacional da atuação estatal. Carlos Ari Sundfeld adverte que o direito administrativo contemporâneo exige decisões e normas capazes de operar na realidade, considerando as limitações institucionais e os efeitos concretos da atuação estatal, ressaltando que a abstração normativa dissociada das capacidades administrativas compromete a efetividade regulatória.<sup>[1]</sup>

De igual modo, Floriano de Azevedo Marques Neto sustenta que a atividade regulatória deve observar o mínimo de determinabilidade e operacionalidade, sob pena de produzir insegurança jurídica, assimetria de aplicação e disfuncionalidade administrativa.<sup>[2]</sup> Na mesma linha, Marçal Justen Filho leciona que a validade prática da norma administrativa depende de sua aptidão para aplicação objetiva, controlável e compatível com a estrutura institucional encarregada de sua execução, especialmente em setores sujeitos à prestação contínua de serviços públicos essenciais.<sup>[3]</sup>

No caso concreto, os dispositivos questionados transferem ao motorista do transporte coletivo atribuições decisórias incompatíveis com as exigências funcionais inerentes à condução segura do veículo, impondo-lhe avaliações subjetivas sobre lotação, vulnerabilidade situacional e gestão de conflitos entre passageiros durante a operação do serviço público. Tal circunstância revela potencial comprometimento não apenas da efetividade da política pública, mas também da própria segurança operacional do sistema de transporte coletivo urbano.

Além disso, a adoção de conceitos excessivamente abertos, desacompanhados de critérios objetivos de aferição e aplicação, amplia significativamente o risco de interpretações divergentes, arbitrariedade administrativa e judicialização futura da norma, em prejuízo da estabilidade regulatória e da adequada execução do serviço público concedido.

Cumprido destacar, ainda, que o veto parcial ora sugerido observa rigorosamente os limites constitucionais e orgânicos aplicáveis ao instituto, especialmente o disposto no art. 94, § 3º, da Lei Orgânica do Município de Goiânia, segundo o qual o veto parcial somente pode abranger texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea, circunstância que impõe o veto integral dos §§ 3º e 4º do art. 1º, inviabilizando supressões pontuais de expressões isoladas.

Importa ressaltar que a supressão dos dispositivos mencionados não descaracteriza nem inviabiliza a política pública aprovada pelo Poder Legislativo, preservando-se

integralmente o núcleo normativo de proteção às mulheres usuárias do transporte coletivo, bem como os mecanismos operacionais gerais instituídos pelo Autógrafo.

Essas, Senhor Presidente e Senhores Vereadores, são as razões que me conduziram a **vetar parcialmente** o Autógrafo de Lei nº 59, de 6 de maio de 2026, especificamente quanto aos **§§ 3º e 4º do art. 1º**, as quais submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal de Goiânia.

---

[1] (SUNDFELD, Carlos Ari. \*Direito Administrativo para Céticos\*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 205-210)

[2] (MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. \*Regulação Estatal e Interesses Públicos\*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 115-123)

[3] (JUSTEN FILHO, Marçal. \*Curso de Direito Administrativo\*. 14. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 229-233)

Goiânia, data da assinatura eletrônica.

SANDRO MABEL  
Prefeito de Goiânia



Documento assinado eletronicamente por **Sandro Mabel, Prefeito de Goiânia**, em 27/05/2026, às 10:10, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://www.goiania.go.gov.br/sei> informando o código verificador **10294074** e o código CRC **91374B06**.

---

Avenida do Cerrado, 999, APM-09, Bloco F, 2º andar -  
Palácio das Campinas Venerando de Freitas Borges (Paço Municipal) - Bairro Park Lozandes  
CEP 74884-900 Goiânia-GO

Referência: Processo Nº 26.38.000000069-7

SEI Nº 10294074v1