Parecer nº 023/2024

Projeto de Lei nº 095/2024, que "Institui a Política de Transporte Inclusivo para Portadores de Transtorno de Espectro Autista (TEA) e cria assentos preferenciais para pessoas com autismo". Constitucionalidade parcial.

Trata-se de solicitação de parecer jurídico, solicitada pela Comissão de Constituição, Cidadania, Justiça e Assuntos Internacionais, datada de 04/06/2024, fls. 06, acerca do Projeto de Lei nº 095/2024, que "Institui a Política de Transporte Inclusivo para Portadores de Transtorno de Espectro Autista (TEA) e cria assentos preferenciais para pessoas com autismo". Recebida a solicitação de parecer em 05/06/2024. Autuado e rubricado até fls. 06.

Num primeiro plano, cabe ressaltar que políticas de ações afirmativas estão em consonância com o princípio da isonomia. Fundam-se na necessidade de superar barreiras estruturais e institucionais visando garantir a igualdade material entre os cidadãos, por meio da distribuição mais equitativa de bens sociais e da promoção do reconhecimento de parte da população mais fragilizada.

Preceitua a Constituição Federal:

> *Art. 23.* ***É competência comum*** *da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*
> *II -* ***cuidar*** *da saúde e assistência pública,* ***da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência****; [grifo nosso]*

Ainda, o mesmo diploma:

> *Art. 244. A lei disporá sobre a adaptação dos logradouros, dos edifícios de uso público e dos veículos de transporte coletivo*

atualmente existentes a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência, conforme o disposto no art. 227, § 2º[1].

A título ilustrativo, a Lei Federal nº 13.146/2015, que "Institui a Lei Brasileira da Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência)":

> *Art. 46. O direito ao transporte e à mobilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida será assegurado em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, por meio de identificação e de eliminação de todos os obstáculos e barreiras ao seu acesso.*
>
> *§ 1º Para fins de acessibilidade aos serviços de transporte coletivo terrestre, aquaviário e aéreo, em todas as jurisdições, consideram-se como integrantes desses serviços os veículos, os terminais, as estações, os pontos de parada, o sistema viário e a prestação do serviço.*
>
> *§ 2º São sujeitas ao cumprimento das disposições desta Lei, sempre que houver interação com a matéria nela regulada, a outorga, a concessão, a permissão, a autorização, a renovação ou a habilitação de linhas e de serviços de transporte coletivo.*
>
> *§ 3º Para colocação do símbolo internacional de acesso nos veículos, as empresas de transporte coletivo de passageiros dependem da certificação de acessibilidade emitida pelo gestor público responsável pela prestação do serviço.*
>
> *Art. 48. Os veículos de transporte coletivo terrestre, aquaviário e aéreo, as instalações, as estações, os portos e os terminais em operação no País devem ser acessíveis, de forma a garantir o seu uso por todas as pessoas.*
>
> *§ 1º Os veículos e as estruturas de que trata o caput deste artigo devem dispor de sistema de comunicação acessível que disponibilize informações sobre todos os pontos do itinerário.*

---

[1] Art. 227 [...]
§ 2º A lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência.

§ 2º São asseguradas à pessoa com deficiência prioridade e segurança nos procedimentos de embarque e de desembarque nos veículos de transporte coletivo, de acordo com as normas técnicas.

§ 3º Para colocação do símbolo internacional de acesso nos veículos, as empresas de transporte coletivo de passageiros dependem da certificação de acessibilidade emitida pelo gestor público responsável pela prestação do serviço.

Sobre o tema, a título exemplificativo, já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ESTADUAL - FIXAÇÃO DE PERCENTUAL DE ASSENTOS ESPECIAIS E DE LUGARES RESERVADOS A "PESSOAS OBESAS" - MEDIDA LEGISLATIVA QUE IMPLEMENTA POLÍTICA PÚBLICA DE CARÁTER INCLUSIVO E DE ÍNDOLE COMPENSATÓRIA - DIPLOMA LEGISLATIVO QUE PRESTA REVERÊNCIA AO PRINCÍPIO DA ESSENCIAL DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA - NECESSIDADE DE ESPECIAL PROTEÇÃO A PESSOAS QUE INTEGRAM OS DENOMINADOS "GRUPOS VULNERÁVEIS" - DECISÃO DO RELATOR ORIGINÁRIO NÃO REFERENDADA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. (ADI 2477 MC, Relator(a): ILMAR GALVÃO, Relator(a) p/ Acórdão: CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 25-04-2002, DJe-211 DIVULG 23-10-2013 PUBLIC 24-10-2013 REPUBLICAÇÃO: DJe-215 DIVULG 29-10-2013 PUBLIC 30-10-2013 EMENT VOL-02710-01 PP-00001)

Direito Administrativo e Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Estadual. Reserva de lugares para pessoas obesas. Constitucionalidade. 1. Ação direta de inconstitucionalidade que impugna lei que estabeleceu a reserva de 3% dos lugares disponíveis em salas de projeções, teatros, espaços culturais e nos veículos de transporte público municipal e intermunicipal do Estado do Paraná. 2. Não há

> *inconstitucionalidade formal, tendo em vista que a política de inclusão adotada se enquadra na competência concorrente dos Estados, da União e dos Municípios para promover acesso a cultura, esporte e lazer (arts. 6º; 23, V; 24, IX; 215 e 217, § 3º, CF). 3. Não há inconstitucionalidade material, tendo em vista que (i) a reserva de lugares foi estabelecida em percentual razoável e (ii) se trata de política inclusiva que não afronta a liberdade de iniciativa, principalmente se considerada a eficácia horizontal dos direitos fundamentais. 4. Pedido julgado improcedente. (ADI 2572, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 24-10-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-226 DIVULG 09-11-2022 PUBLIC 10-11-2022)*

O que se denota é que o Supremo Tribunal Federal expressa certa flexibilidade quando se está diante de ações afirmativas[2], como no presente caso concreto, que envolve políticas públicas voltadas à efetivação do direito à igualdade.

A norma constitucional não apenas rejeita, mas também impõe ao Estado, em sentido amplo, o dever de atuar de forma ativa, com ações de ordem prática, na redução das desigualdades de fato, isso consta de mandamentos expressamente previstos junto à Constituição Federal:

> *Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:*
> *I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;*
> *III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;*
> *IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.*

---

[2] "A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente proclamado a constitucionalidade de normas que instituem benefício em favor de grupo social desfavorecido, entendendo que ações afirmativas não violam o princípio da isonomia." [trecho do voto Ministro Gilmar Mendes, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.177/SC].

O modelo institucional de ações afirmativas, na forma de políticas públicas, se dá como instrumento de implementação de mecanismos compensatórios destinados a concretizar, no plano material, a viabilidade prática da efetiva cidadania, objetivando, na prática, um poderoso e legítimo recurso carregado de eficácia necessariamente temporária destinado a conferir efetividade e a dar sentido e consequência aos próprios objetivos de plena realização da igualdade material, a qual preza a Constituição Federal.

Todavia, merece ressalva o art. 6º, pois cria obrigações de ordem administrativa para o Poder Executivo, interferindo nas atribuições quando impõe a promoção de parcerias com as empresas de transporte público municipal coletivo urbano, o que encontra vedação junto à a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

> *Art. 8º. O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na CF/88 e nesta Constituição.*
> *Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:*
> *II – disponham sobre:*
> *d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.*
> *Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:*
> *VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;*
> *XXI - celebrar convênios com a União, o Distrito Federal, com outros Estados e com Municípios para a execução de obras e serviços;*

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal vem reiteradamente decidindo que instrumentos de natureza administrativa, via de regra, não se submetem à prévia autorização legislativa, sendo inconstitucionais normas nesse sentido, por ofensa ao princípio da separação dos Poderes:

> *DIREITO CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS: AUTORIZAÇÃO OU RATIFICAÇÃO POR ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. PRINCÍPIO DA*

SEPARAÇÃO DE PODERES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO XXI DO ART. 54 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ, QUE DIZ: "Compete, privativamente, à Assembléia legislativa: XXI - autorizar convênios a serem celebrados pelo Governo do Estado, com entidades de direito público ou privado e ratificar os que, por motivo de urgência e de relevante interesse público, forem efetivados sem essa autorização, desde que encaminhados à Assembléia Legislativa, nos noventa dias subseqüentes à sua celebração". 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a regra que subordina a celebração de acordos ou convênios firmados por órgãos do Poder Executivo à autorização prévia ou ratificação da Assembléia Legislativa, fere o princípio da independência e harmonia dos poderes (art. 2º, da C.F.). Precedentes. 2. Ação Direta julgada procedente para a declaração de inconstitucionalidade do inciso XXI do art. 54 da Constituição do Estado do Paraná. (ADI 342, Relator(a): SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 06/02/2003, DJ 11-04-2003 PP-00025 EMENT VOL-02106-01 PP-00001)

CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS E DÍVIDAS DA ADMINISTRAÇÃO: AUTORIZAÇÃO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA: INCONSTITUCIONALIDADE. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, inciso XXVI do artigo 53, e § 2º do artigo 82. I. - Norma que subordina convênios e dívidas da administração à aprovação da Assembléia Legislativa: inconstitucionalidade, porque ofensiva ao princípio da independência e harmonia dos poderes. C.F., art. 2º. Precedentes do STF. II. - Inconstitucionalidade do inc. XXVI do art. 53, e § 2º do art. 82, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. III. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 177, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/07/1996, DJ 25-10-1996 PP-41026 EMENT VOL-01847-01 PP-00001)

Assim, o parecer, s.m.j., de caráter opinativo[34], é pela constitucionalidade do PL em voga, com a ressalva acima referida.

Em que pese desnecessário explicitar, registre-se que o presente parecer não exime as Comissões pertinentes das respectivas análises acerca do PL.

Sant'Ana do Livramento, 10 de junho de 2024.

Christiano Fagundes da Silva
Procurador Jurídico

---

[3] STF. MS 24073.

[4] O parecerista, como ensina a lição de Celso Antonio Bandeira de Mello, não pratica ato administrativo, "sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa informar, elucidar, sugerir providência administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.''. Prerrogativas da Advocacia Pública. Luiz Henrique Sormani Barbugiani. Editora Fórum. 2016. pág. 109.