



Parecer N.º 004/2025/CCJR

Referente ao Projeto de Lei N.º 207/2024, que “Assegura às pessoas com Transtorno do Espectro Autista – TEA – a prestação gratuita do serviço de transporte coletivo intermunicipal rodoviário, no âmbito do Estado de Mato Grosso e dá outras providências.”.

Autor: Deputado Sebastião Rezende

Relator (a): Deputado (a) EDUARDO BOTELO

I – Relatório

A proposição foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos – SSL em 21/02/2024 (fl. 02), sendo cumprida a 1ª pauta do dia 28/02/2024 ao dia 13/03/2024 (fl. 08v).

A propositura “*Assegura às pessoas com Transtorno do Espectro Autista – TEA – a prestação gratuita do serviço de transporte coletivo intermunicipal rodoviário, no âmbito do Estado de Mato Grosso e dá outras providências*”, apresentando os seguintes argumentos como justificativa:

O presente projeto de lei tem por objeto instituir as pessoas com Transtorno do Espectro Autista – TEA, com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos, o direito ao acesso gratuito ao sistema de transporte público intermunicipal no âmbito do Estado de Mato Grosso, até o limite de duas vagas por veículo.

De início, insta mencionar que o **Transtorno do Espectro Autista (TEA)**, ou simplesmente **Autismo** é um assunto complexo, e necessita de uma análise particular em cada criança.

Podemos definir o Transtorno do Espectro Autista (TEA) como sendo transtorno do neurodesenvolvimento infantil caracterizado por dificuldades na interação social, comunicação, comportamentos repetitivos e interesses restritos, podendo apresentar também sensibilidades sensoriais.

Podemos ainda considerar o autismo como sendo uma síndrome comportamental que apresenta sintomas básicos como:

- Dificuldade de interação social;
- Déficit de comunicação social, tanto quantitativo quanto qualitativo;
- Padrões inadequados de comportamento que não possuem finalidade social.

Importante salientar que **direito ao transporte é um direito social assegurado pela Constituição Federal, em seu art. 6º**, e é de extrema relevância, inclusive, para o tratamento na saúde dos diagnosticados com autismo.

Por sua vez, é dever deste Poder Legislativo criar mecanismos de satisfação dos direitos em sua plenitude.



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
 Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
 Núcleo CCJR
 Comissão de Constituição, Justiça e Redação

Assim, o presente projeto de lei visa assegurar às pessoas com Transtorno do Espectro Autista – TEA – a prestação gratuita do serviço de transporte coletivo intermunicipal rodoviário.

É comum que famílias que possuem algum membro com TEA sofram alguns ônus financeiros de maneira mais intensa, como gastos extraordinários com saúde e educação, entre outros.

Pessoas com TEA também podem precisar de deslocamento intermunicipal com certa frequência para acessar tratamentos e serviços especializados oferecidos em municípios diversos, fora da cidade de residência do paciente, sendo necessário assegurar que possam ter melhores condições de vida, por meio de políticas públicas estatais.

Portanto, é necessário explorar a competência legislativa estadual para ampliar os direitos e amenizar o desgaste financeiro que impacta diretamente tantas famílias, fazendo com que, pelo menos, o valor do transporte intermunicipal não seja um obstáculo para a pessoa com TEA.

Diante disso, a presente proposta constitui-se em um incentivo para que os autistas possam dispor do direito ao transporte e a liberdade que necessitam para ir e vir em todo o território estadual.

Ante o exposto, espero dos nobres pares apoio para aprovação do presente projeto.

Cumprida a primeira pauta, a proposição recebeu da Comissão de Infraestrutura Urbana e de Transporte parecer favorável à sua aprovação (fls. 09-15), cujo parecer foi aprovado em 1.ª votação pelo Plenário em 14/08/2024 (fl. 15v).

Após, a propositura cumpriu a 2ª pauta do dia 21/08/2024 ao dia 04/09/2024, após encaminhada e recebida por esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR em 09/09/2024 (fl. 15v).

Antes do mais, o Presidente da CCJR despachou (fl. 16), determinando a remessa dos autos à Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora, a fim de verificar se haveria necessidade de manifestação da Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária.

O Presidente da Mesa Diretora indeferiu a citada medida (despacho de fl. 16v).

Desse modo, os autos retornaram à CCJR com conclusão a esta Relatoria.

Diante do esgotamento do prazo regimental e da não apresentação de emenda e/ou substitutivo, bem como por não ter ocorrido o apensamento de outro projeto com matéria análoga, esta Relatoria entende que o projeto de lei está apto à análise e consequente emissão de parecer quanto ao aspecto constitucional, legal, jurídico e regimental.

É o relatório.



II – Análise

II. I. - Da(s) Preliminar(es)

Não há preliminares a serem analisadas, sejam elas na modalidade de substitutivos, emendas ou apensos (anexos).

Diante disso, passa-se à análise e parecer da propositura nos termos da competência atribuída à CCJR pelo art. 369, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso (RIALMT), conforme esclarecido no tópico seguinte.

II.II - Atribuições da CCJR

Cabe à CCJR, de acordo com o art. 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso (CE) e o art. 369, I, “a”, do RIALMT, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal, jurídico e regimental em todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

Assim sendo, no âmbito desta CCJR, o exame da proposição buscará verificar, inicialmente, se a matéria legislativa proposta se encontra dentre aquelas autorizadas pela Constituição Federal aos Estados-Membros, a fim de se evitar a incidência de vício de inconstitucionalidade formal orgânica, que ocorre quando lei estadual disciplina matéria de competência da União ou dos Municípios.

Num segundo momento, analisar-se-á a constitucionalidade formal da proposição em face das disposições estabelecidas pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual, de modo a se preservar a proposição de eventual vício formal subjetivo, caracterizado pela inobservância das regras de iniciativa reservada, ou vício formal objetivo, que se consubstancia nas demais fases do processo legislativo.

Ademais, esta Comissão apreciará a constitucionalidade material da propositura, mediante a averiguação da compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e os princípios e regras estabelecidas pela ordem jurídica constitucional.

Derradeiramente, realizar-se-á a análise da juridicidade, legalidade e respeito - da proposta - ao regimento interno desta Casa, de forma que a proposição esteja alinhada com o ordenamento jurídico, as decisões dos Tribunais Superiores e as demais formalidades do RIALMT.

Assim, constam do corpo normativo da proposta as seguintes regras:

Art. 1º Fica assegurado às pessoas com Transtorno do Espectro Autista – TEA e seu acompanhante, com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos, o direito à prestação gratuita do serviço de transporte coletivo intermunicipal rodoviário, no âmbito do Estado de Mato Grosso.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

Parágrafo único O exercício do direito assegurado no caput será garantido com a apresentação da Carteira de Identificação do Autista – CIA, nos termos da Lei N° 10.997/19, ou qualquer outro documento que comprove a condição, como laudo médico.

Art. 2º Para atender ao disposto nesta lei, as empresas prestadoras do serviço de transporte coletivo intermunicipal rodoviário deverão disponibilizar pelo menos 02 (duas) vagas de assento por veículo, que deverá ser sinalizado e acessível.

§ 1º A reserva dos assentos pelos passageiros deverá ser feita com, no mínimo, três dias antes de sua viagem, bem como confirmar seu interesse em viajar até três horas antes do embarque.

§ 2º Fica a empresa, havendo a vaga no momento da reserva, obrigada a efetuar-la, bem como, somente disponibilizá-la a venda após passado o período obrigatório de confirmação ou mediante desistência do usuário beneficiário.

§ 3º As empresas prestadoras do serviço de transporte coletivo intermunicipal rodoviário deverão disponibilizar o acesso à reserva nos canais de atendimento ordinariamente oferecidos ao público para a compra de passagens.

Art. 3º Será concedido desconto de 50% (cinquenta por cento), no mínimo, no valor das passagens, para as pessoas com Transtorno do Espectro Autista – TEA que excederem as vagas gratuitas, ou que possuem renda superior a 03 (três) salários mínimos.

Art. 4º Poderá a empresa suspender a gratuidade objeto desta Lei, pelo período de três meses, ao usuário que não cumprir o estipulado no § 1º do art. 2º.

Art. 5º A não observância desta Lei por parte dos prestadores de serviço de transporte público intermunicipal, os sujeitará a multa que será fixada entre 100 (cem) a 300 (trezentos) UPFs/MT, tendo seu valor duplicado em caso de reincidência.

Art. 6º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei de acordo com o disposto no art. 38-A da Constituição Estadual.

Parágrafo único: Compete à Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Mato Grosso – AGER/MT, a edição de normas complementares objetivando o detalhamento para execução das disposições não autoaplicáveis.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

II.III - Da (In) Constitucionalidade Formal

Adentrando na análise da propositura em epígrafe, tem-se que ela pretende estabelecer mecanismos e critérios que regulamentem a concessão de gratuidade de passagem no transporte coletivo intermunicipal rodoviário para pessoas com transtorno do espectro autista (TEA) e seu acompanhante, que comprove renda mensal de até 03 (três) salários mínimos.

Desde já, é preciso eliminar a possível ideia de que o projeto de lei está a tratar do assunto transporte. Isso é mera aparência. Se o assunto fosse esse, o PL seria inconstitucional por violação ao art. 22, XI, da CF. Logo, as demais leis em vigor (sejam originariamente estaduais ou municipais) seriam inconstitucionais.



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
 Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
 Núcleo CCJR
 Comissão de Constituição, Justiça e Redação

Ocorre que o assunto não é o transporte em si considerado.

O projeto aborda, sim, a prestação do serviço público decorrente do transporte e que pode ser prestado pelo Estado de Mato Grosso. Então a propositura não contraria à Carta Magna; aquela não contém regra limitante ou expansiva do direito à mobilidade individual ou coletiva da pessoa, esteja ela acometida ou não com o TEA.

A propositura, portanto, respeita o teor do art. 22, XI, da CF.

Como a propositura trata da **prestação do serviço público estadual** de transporte rodoviário **intermunicipal**, afirma-se que esse serviço só pode ser prestado pelo Estado de Mato Grosso por força do art. 25, § 1º, da CF (competência remanescente), uma vez que os demais serviços de transportes são da competência da União (art. 21, XII, “e”, da CF) e dos Municípios (art. 30, V, da CF).

Assim, o PL traz tema que a União e os Municípios não têm interesse em legislar.

Por tudo isso, tem-se que a propositura é formalmente constitucional por respeitar o art. 25, § 1º, da CF.

Reforça a competência legislativa estadual o art. 24, V e XIV, da CF, que atribui à União a competência plena para legislar sobre normas gerais para legislar quanto ao *consumo* e quanto à *proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência*, competindo ao Estado realizar a suplementação (art. 24, §§ 2º e 3º, da CF) de maneira **complementar** (preenche lacunas deixadas pela norma geral) ou **pleno** (cria norma geral sobre o tema para atender as peculiaridades estaduais).

Quanto ao consumo (art. 24, V, CF), é norma geral da União a Lei Federal (LF) N.º 8.078/1990 – Código de Defesa do Consumidor (CDC), cujo diploma legal é aplicável a qualquer usuário do transporte público diante da equiparação deste com o consumidor, realizada por outra norma geral da União: a LF 13.460/2017 (art. 1º, § 2º, inciso II).

Por força da equiparação do usuário ao consumidor, aplica-se o art. 55 do CDC: *A União, os Estados e o Distrito Federal, em caráter concorrente e nas suas respectivas áreas de atuação administrativa, baixarão normas relativas à produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços* - grifamos.

Em certas situações, portanto, o serviço público prestado pode sofrer a incidência direta da legislação consumerista, como é o caso do projeto ora em apreço.

Nessa mesma linha, atende o art. 24, XIV, da CF, porque existem normas gerais acerca da proteção das pessoas com deficiência, conferindo ao Estado importante atuação: o Estatuto da Pessoa Com Deficiência (LF 13.146/2015, em seu art. 8º, c/c art. 3º, I, e art. 54, I).



Inexoravelmente, a propositura está a respeitar a Carta Magna, sendo perceptível que o projeto de lei é *lege ferenda* formalmente constitucional por respeitar o art. 24, V e XIV, da CF.

É preciso definir também se a matéria pode ser de iniciativa legislativa de Parlamentar.

Desde já, afirma-se que qualquer dos membros deste Parlamento pode legislar sobre o assunto (gratuidade do transporte às pessoas com TEA) por força do art. 39, *caput*, da CE.

Deve ser afastada a competência privativa do senhor Governador, porque o PL não trata de nenhuma das hipóteses prevista pelo art. 39, parágrafo único, da CE.

O Legislativo Estadual não pode e nem deve ser inibido de exercer sua vontade política mediante a sua função legislativa de atender ao reclamo da população, conforme previsto pelo art. 39, *caput*, c/c art. 25, *caput*, todos da Carta Estadual.

A gratuidade da tarifa deve ser vista apenas como um modo facilitador para as pessoas com TEA exercitarem um direito social (art. 11 da CE c/c art. 6º, *caput*, da CF).

Não se está criando, alterando ou extinguindo atribuição de órgãos do Poder Executivo, nem mesmo se está impondo atos procedimentais de natureza administrativa de como o serviço deve ser prestado. O PL apenas expande um direito social à pessoa com TEA e seu acompanhante, pois apenas garante ao usuário-consumidor com TEA o direito à gratuidade de um serviço público que já foi criado. Em suma: o projeto não diz como o direito deve ser atendido administrativamente pelo Executivo, nem envolve os servidores do referido Poder.

Ora, não cabe com exclusividade ao senhor Governador tratar dos direitos sociais do povo mato-grossense. O Legislativo, portanto, também tem esse poder, justamente porque está tratando apenas do acesso a um direito social vinculado diretamente ao direito de ir e vir.

Logo, o processo legislativo foi iniciado por quem tem competência, atendendo ao disposto no art. 39, *caput*, da CE.

Igualmente, não há inconstitucionalidade formal quanto à criação ou alteração de despesa obrigatória ou renúncia de receita (art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta Magna - ADCT/CF); ou seja, o PL não prejudica o “equilíbrio econômico-financeiro” do Poder Público.

A propositura inegavelmente tem potencial de causar algum desequilíbrio econômico-financeiro, mas não nas contas públicas, e sim nos contratos administrativos de concessão do serviço de transporte, podendo afetar apenas a política tarifária nele definida.

É preciso cravar, então, que o Estado não remunera a concessionária pelo serviço de transporte. O erário não faz qualquer aporte financeiro para custear a tarifa do serviço, a qual é paga apenas pelo usuário-consumidor. É esse pagamento que a pessoa com TEA não precisará mais fazer.



Como a política tarifária tem natureza contratual, ela é definida entre o Poder Concedente (contratante) e a Concessionária (contratada). Ambos definem o valor da tarifa considerando diversas situações, dentre elas as regras que definem a gratuidade para grupos de usuários. Essas condicionantes não estão atreladas ao tema renúncia de receita, muito menos à denominada despesa obrigatória, razão pela qual não há que se falar na estimativa prevista pelo art. 113 do ADCT/CF.

Saliente-se que o serviço de transporte é transferido à iniciativa privada à conta e risco da pessoa jurídica ou consórcio de empresas pela via da concessão (art. 2º, I, c/c LCE 149/2003).

A pessoa jurídica de direito privado ou o consórcio deve, portanto, ter capacidade financeira para executar o serviço sem a colaboração do Poder Público Estadual.

E o que explica o fato do PL não ter a capacidade de interferir em questões orçamentárias e financeiras do Poder Público?

A indagação deve ser respondida com a seguinte afirmação: o PL não determina que o Poder Público subvencione a concessionária. Se determinasse, o art. 113 do ADCT/CF iria ser aplicado.

Percebe-se que o PL não traz exigência de que o Estado arque com eventual despesa da concessionária, que decorra da gratuidade estabelecida pela propositura.

Diante da inexistência de despesa ou renúncia de receita, desnecessário que haja previsão ou alteração em lei orçamentária e financeira; conseqüentemente, desnecessária é a estimativa do impacto orçamentário-financeiro.

Logo, o teor do art. 113 do ADCT/CF foi devidamente respeitado pelo PL, razão pela qual a propositura merece prosperar sob o prisma orçamentário e financeiro também, tornando a propositura **formalmente constitucional** sob esse aspecto também.

II.IV - Da (In) Constitucionalidade Material;

Analisando o PL sob o aspecto da constitucionalidade material, percebe-se que ele atende aos reclamos da Carta Magna e da Carta Estadual.

A propositura cuida de reger uma ação afirmativa.

Ela confere à certos integrantes da sociedade (pessoa com TEA e seu acompanhante) benefício que, por outro modo, dificilmente obteriam, especialmente se for considerado apenas a vontade do poder concedente e da concessionária pela via contratual.

O projeto promove para a pessoa com TEA uma condição de igualdade com quem não tem o transtorno, permitindo o exercício isonômico do direito de liberdade de locomoção (art. 5º, XV, da CF e o Preâmbulo, v, c/c art. 1º, g; art. 3º, f; art. 9º, 1, a; art. 20, a, da Convenção sobre os Direitos



das Pessoas com Deficiência, que adentrou o nosso ordenamento conforme o procedimento do § 3º do art. 5º da CF, promulgado pelo Decreto Federal N.º 6.949/2009).

Por óbvio, esse direito está atrelado ao direito ao transporte.

Conforme dito linhas acima, o *transporte é direito social* de cada cidadão mato-grossense e de cada brasileiro (art. 11 da CE c/c art. 6º, *caput*, da CF).

A propositura é clara em atender pessoas realmente carentes (baixa renda); conseqüentemente, contribui com a efetividade dos fundamentos da República (a cidadania e a dignidade da pessoa humana) e com os objetivos fundamentais da República (construir uma sociedade solidária, erradicar a pobreza e a marginalização, bem como reduzir as desigualdades sociais e regionais, bem como promover o bem de todos) – art. 1º, II e III; e art. 3º, I, III e IV, todos da CF.

Ademais, o art. 6º, *caput*, da CF reforça a materialidade constitucional do PL, pois este cria medida relevante de prestação positiva de inclusão social.

(...), na linha do que assevera a doutrina constitucional, os direitos sociais “como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade” (SILVA, José Afonso da Silva. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 288/289).

(ADI 5657, Relator: LUIZ FUX, Tribunal Pleno, j. 17-11-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-04-2023 PUBLIC 28-04-2023).

Consigne-se que a propositura atende também ao Princípio Constitucional da Proporcionalidade, pois ela é necessária, adequada e proporcional *stricto sensu*, visto que ela é:

- **Adequada**, pois torna cogente uma providência socialmente relevante, vindo atender ao desiderato constitucional de forma impositiva mediante regras sancionatórias que objetivam impedir protelações na implementação do direito;
- **Necessária**, pois garante o acesso ao direito pela parcela da população beneficiada de forma mais efetiva. Nesse sentido, o PL é louvável por atingir o bem-estar de pessoas com dificuldades advindas da aleatoriedade da natureza (biologia humana);
- **Proporcional em sentido estrito (ou *stricto sensu*)**, pois existe comunicação eficaz entre o meio eleito (edição de lei via projeto de lei) e o fim almejado (minorar o sacrifício da pessoa com TEA), atendendo de forma equilibrada aos anseios dos beneficiados sem excessos injustificados.



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação

Ora, negar o direito à locomoção (um dos ingredientes mais elementares do direito à liberdade) soa como um obstáculo desproporcional à pessoa com TEA.

Nada mais adequado, portanto, que a previsão de punição exemplar à autoridade prestadora do serviço de transporte.

A ideia de bem-estar social, prometida no preâmbulo da Carta Magna, perde todo o sentido, se o Poder Público não é capaz de garantir a liberdade à pessoa com TEA.

Inegavelmente, haverá impacto ao contrato administrativo de prestação serviço público de transporte coletivo intermunicipal rodoviário causado pelo PL, mas esse impacto também se justifica sob o aspecto da justiça social, que se vê vinculado ao Princípio da Solidariedade Constitucional, que submete a todos: entes públicos e privados, inclusive as pessoas naturais.

“O constitucionalismo deste século não deve constituir uma exaltação do individualismo, mas um equilíbrio entre o homem e as instituições. A solidariedade é a expressão de um valor político novo que defende e tutela tanto os bens individuais, como os coletivos. É a demonstração de compromisso dos sacrifícios compartilhados. Os fatores vitais para a subsistência dos cidadãos tais como o (...) desenvolvimento econômico, social e cultural e outros, necessitam de proteção ativa e coativa, ou porque estão ameaçados de destruição ou bloqueio, ou porque estão sendo efetivamente destruídos ou bloqueados, pela falta de solidariedade humana. É premente e necessário proteger a dignidade humana pela solidariedade da própria humanidade. Solidariedade pode ser entendida no sentido de pertença, ou seja, de partilha e de co-responsabilidade de todos os seres humanos à sorte ou vicissitudes dos demais” (TAKAI, Sérgio Massaru. Breves comentários ao princípio constitucional da solidariedade. Revista de Direito Constitucional e Internacional, 2009, n. 66. p. 295-296, grifos nossos).
(ADI 1003, Relatora: CARMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, j. 01-08-2018, Acórdão Eletrônico DJe-032 DIVULG 15-02-2019 PUBLIC 18-02-2019, <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749169037>, paginador 13/14, fl. 179/180; grifo da Relatora).

Os ditames da justiça social e do seu corolário – o princípio da solidariedade – se espraiam por todo o ordenamento infraconstitucional por causa da supremacia constitucional, razão pela qual as leis só terão validade se atenderem aos ditames pétreos, visto que a vontade de obter a redução das desigualdades sociais (art. 170, VII, da CF) pertence ao Poder Constituinte; ela não pode ser mitigada pela vontade de diplomas infraconstitucionais.

Professores lecionam que:

De certa forma, o princípio da solidariedade ao ser reconhecido através da dignidade da pessoa humana em nosso ordenamento, possibilita que o direito desempenhe seu papel de transformação social utilizando-se de preceitos como justiça, ética e o valor da pessoa humana para efetivar a proteção de direitos fundamentais (CARDOSO, 2012, pág. 14).
(...).



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

Neste esteio, quando membros de uma sociedade agem em prol de um coletivo, está sendo elevada ao posto máximo a dignidade da pessoa, pois que todos são merecedores de viver em condições de desenvolvimento, bem-estar, paz, etc. (...). Este princípio, portanto, deve ser o orientador das ações individuais com o foco no coletivo, pois que é um desdobramento do mandamento nuclear da Constituição: a dignidade da pessoa. A busca desta fraternidade deve ser realizada na relação do povo com o próprio povo, além, é claro, das relações entre Estado e sociedade, pois, antes de ser um preceito legal, é um atributo moral.

(KUNDE, Bárbara Michele Moraes e Outros. Princípio da Solidariedade e Constitucionalização do Direito Privado: Uma Análise Conceitual e sua Inter-relação. XI Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. VII Mostra de Trabalhos Jurídicos Científicos); grifos e negrito nossos.

Assim, além de ser uma medida moral, o bem jurídico tutelado na propositura precisa se tornar lei diante das dificuldades sociais das pessoas com TEA.

Logo, diante da ausência de vícios relativos à matéria ou conteúdo do texto constitucional, imperioso reconhecer a proposição como **materialmente constitucional**.

II.V - Da Legalidade, Juridicidade e Regimentalidade.

Quanto à legalidade, percebe-se que a propositura não fere as leis do processo legislativo: Lei Complementar Estadual (LCE) N.º 06/1990 e Lei Complementar Federal N.º 95/1998.

Sob outro aspecto da legalidade, é preciso lembrar algo: este parecer considera o PL condizente com a regra contida no art. 113 do ADCT/CF, pois o erário não será prejudicado; o orçamento público ficará ileso, pois o contrato administrativo de transporte não será custeado/subvencionado/subsidiado pelo Poder Público Estadual, tornando inaplicável a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (arts. 14 e 15 da LCF 101/2000), diploma base do art. 113 do ADCT/CF, que já foi abordado no tópico da constitucionalidade formal, cujos fundamentos são aqui reiterados, especialmente para afastar a exigência de apresentação de estimativa.

Frise-se, ainda, que a propositura não está a promover qualquer benefício fiscal às concessionárias; ou seja, o PL não tende a diminuir a arrecadação, nem a aumentar a despesa pública, até porque o contrato administrativo de transporte **não se constitui** em uma parceria público privada da espécie patrocinada (esta exige a contraprestação financeira do Poder Público).

Parêntese 1: O serviço de transporte tem como usuário final a pessoa natural, tornando possível tanto a concessão comum (LF 8.987/1995), quanto a concessão patrocinada (art. 2º, § 1º, da LF 11.079/2004 - Lei das Parcerias Público-Privadas ou Lei das PPP).



Parêntese 2: É preciso ressaltar que o serviço de transporte em apreço não tem o Poder Público como usuário final, razão pela qual é impossível a concessão administrativa (art. 2º, *caput* e § 2º, da LF 11.079/2004).

O contrato decorre, sim, de uma concessão comum, onde não há aporte financeiro do Poder Público. Não há previsão de destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas (usuários) ou déficits da concessionária (art. 26 e seguintes da LRF), muito menos há previsão contratual do mecanismo da subvenção (art. 12, §§ 2º e 3º, II; art. 19 da LF 4.320/1964, que “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”; sic).

Prova da **inexistência** de contraprestação pecuniária do Estado de Mato Grosso é o teor do Decreto Estadual (DE) N.º 1.020/2012, bem como das seguintes leis estaduais: - LCE 149/2003; - LCE 429/2011; e - LCE 432/2011.

Ademais, essas mesmas leis **NÃO PREVEEM** a cláusula relativa à repartição objetiva de riscos entre a concessionária e o poder concedente, o que confirma que o serviço de transporte estadual não comporta a concessão patrocinada, mas apenas a concessão comum.

Some-se a isso o fato de que as leis estaduais, bem como os editais e contratos administrativos do serviço **NÃO CONTÊM** certas regras fundamentais do modelo da parceria público-privada de concessão patrocinada (Lei das PPP); dentre as regras, podem ser citadas as do art. 2º, § 1º; art. 4º, VI; e as do art. 5º, III, VI, IX e XI.

Como tais regras não são utilizadas no modelo de concessão do serviço de transporte, resta confirmado que **o regime contratual é o da concessão comum** (LF 8.987/1995).

Para melhor visualização, a seguir são apresentados links, gerenciados pela Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística – SINFRA, que permitem o acesso à legislação e aos processos licitatórios (findos e em andamento) das concessões em questão. Em tais links, em especial quando se refere ao edital, ao plano de outorga e ao contrato de concessão, pode-se confirmar que as concessões seguem as regras da concessão comum; vejamos:

- <https://www.sinfra.mt.gov.br/normas-gerais3>
- <https://www.sinfra.mt.gov.br/licitacoes>
- <https://www.sinfra.mt.gov.br/contratos-e-permissoes>
- <https://www.sinfra.mt.gov.br/-/concorr%C3%A2ncia-p%C3%BAblica-n%C2%BA-039/2024/sinfra-stcrip>



Conclui-se que mais uma vez é demonstrado que o PL não incide na criação ou alteração de despesa obrigatória e nem na renúncia de receita, vindo a atender suficientemente os ditames dos arts. 14 e 15 da LRF, tornando desnecessária a apresentação da estimativa de impacto.

É preciso deixar assentado também que as regras do PL não tratam de ações governamentais/políticas públicas, que são pontos tratados no art. 16 da LRF.

A justificativa da propositura deixa bem claro que suas regras não visam atingir metas e nem objetivo estabelecido em política pública, simplesmente quer a gratuidade de passagens de ônibus sem se preocupar com diretrizes e princípios, porque a vontade nele estampada não depende de atos sequenciais (não é um processo que busca cumprir etapas) para serem implantados.

Ora, a Política Pública é “*o conjunto de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado brasileiro no sentido de assegurar a realização de direitos constitucionalmente previstos (...)*” (ABRAHAM, Marcus. Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada. 3ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 172/173). Sabe-se que:

As políticas públicas são planejadas e implementadas a partir da integração entre planos, programas, ações e atividades. Os *planos* estabelecem diretrizes, prioridades e objetivos gerais a serem alcançados em determinados períodos. Os *programas* estabelecem, por sua vez, objetivos gerais e específicos focados em determinado tema. As *ações* visam ao alcance de determinado objetivo estabelecido pelo programa e a *atividade*, por sua vez, visa dar concretude à ação. (ABRAHAM, ob. cit., p. 172/173, nota de rodapé).

Pois bem, a proposição não menciona e nem busca a integração entre planos, programas, ações e atividades relacionadas à pessoa com TEA. O direito que o PL busca estabelecer independe de atos de um processo em que sejam traçados meios para se alcançar o fim.

Simplesmente estabelece regra que corresponde à efetivação do direito social de transporte às pessoas com TEA, as quais necessitam da implementação imediata de medidas positivas pelo Estado, a fim de serem tratadas socialmente de uma forma isonômica.

A vontade legislativa é suficiente em materializar o direito, não exigindo outras providências legislativas e/ou administrativas para a sua consecução, principalmente porque o transporte, o ir e vir e a igualação entre pessoas são direitos que decorrem da vontade do poder constituinte originário, exigindo sua imediata concretização, não podendo mais ser escalonada, visto que a Carta Magna já se aproxima de 04 (quatro) décadas de vigência.

A regra da gratuidade é obviamente uma medida que fomenta a integração social da pessoa com TEA sem necessitar de planos mirabolantes, que só dificultam a sua implementação.

É chegado o momento da positivação desse direito, restaurando parcialmente a gratuidade que existia por força da Lei do “PASSE LIVRE” (LE 10.431/2016, que conferia a gratuidade no transporte intermunicipal às pessoas com deficiência, incluindo as com TEA).



Equivocadamente, o egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso julgou inconstitucional a Lei do “PASSE LIVRE”, conforme venerando acórdão proferido nos autos da ADI N.º Único 1004201-74.2019.8.11.0000 (TJMT, Ação Direta de Inconstitucionalidade, Órgão Especial Cível, Rel.: Des. JOAO FERREIRA FILHO, j. 12/09/2019, DJE 25/09/2019), cujos fundamentos foram considerados na análise deste parecer.

Regra como a do PL independe, portanto, da elaboração de ações governamentais/política pública, mas, sim, do cumprimento da Magna Carta, que não deve ser vista como um livro de regras meramente propositivas, razão pela qual não se aplica à propositura o teor do art. 16 da LRF.

Logo, o PL não viola a regra do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em outro aspecto, também não é capaz de causar distúrbio aos contratos administrativos de concessão do serviço, pois eventual desequilíbrio contratual é solucionável nos termos da legislação em vigor, a qual prevê regras como a que regulamenta a matriz de risco.

A matriz de risco é a:

“(…) cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação”, que permite o reajustamento em sentido estrito e a repactuação (art. 6º, LVIII e LIX, c/c art. 124 da LF 14.133/2021 – Lei das Licitações), inclusive mediante a prorrogação contratual (art. 23, XII, da LF 8.987/1995).

Resumindo: as regras da propositura podem ser entendidas como evento superveniente a produzir distúrbio desequilibrante sob o aspecto econômico-financeiro aos contratos já existentes, mas tal distúrbio pode ser resolvido com base nas próprias regras já existentes no ordenamento jurídico, sendo que algumas delas já foram citadas neste parecer: Lei das Licitações (LF 14.133/2021), Lei das Concessões (LF 8.987/1995) e Lei da Parceria Público-Privada (LF 11.079/2004), bem como pela LCE 149/2003, 429/2011 e 432/2011.

Em outras palavras, a pretensão do projeto em conferir gratuidade tarifária pode, em tese, caracterizar o denominado *fato do príncipe*, que é:

(…) todo acontecimento externo ao contrato e de natureza geral (abrange toda a coletividade) provocado pela entidade contratante, “sob titulação jurídica diversa da contratual”. Exemplos: criação de benefício tarifário não previsto, aumento de tributo promovido pela entidade contratante. Se a majoração de tributo for realizada por outra esfera federativa, aplica-se a teoria da imprevisão, e não o fato do príncipe”. (MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo – 13. ed. - São Paulo: SaraivaJur, 2023, p. 810).

Significa dizer que a proposição é lei *de lege ferenda* (lei que está sendo elaborada) de caráter geral, mas atinge unicamente o contrato, e o faz apenas de maneira indireta/reflexa. O



reequilíbrio contratual, porém, só será retomado se o impacto for relevante e devidamente comprovado pelos meios contratuais previstos.

Eminentes Pares, é preciso reiterar o que foi dito alhures: O Legislativo Estadual não pode e nem deve ser inibido de exercer sua vontade política mediante a sua função legislativa de atender ao reclamo da população, conforme previsto pelo art. 39, *caput*, c/c art. 25, *caput*, todos da Carta Estadual.

Cabe aos órgãos contratantes apenas reequilibrar o contrato, garantindo-se, na medida definida pela legislação, que sejam respeitadas as cláusulas contratuais, observando-se o direito adquirido e o ato jurídico perfeito.

Não resta dúvida: o PL não interfere no campo orçamentário e financeiro do art. 113 do ADCT/CF, que se interliga com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LCF 101/2000).

A propositura está sem dúvida no campo dos direitos sociais com reflexo no contrato administrativo, atingindo indiretamente regras licitatórias, diante do fato do objeto da proposição ser um serviço de domínio do Poder Público Estadual, que só pode ser regulado por lei estadual (art. 25, *caput* e seu § 1º, c/c art. 22, XXVII, e o art. 24, § 2º, todos da CF) diante da omissão do Executivo em atender ao intento das pessoas com TEA.

Sendo atingido de forma desequilibrante (o que deve ser provado), o contrato deverá ser revisto, providenciando-se, se for o caso, o reajuste e a revisão tarifária em momento contratualmente propício mediante simples atividade administrativa.

Sem dúvida, portanto, que a propositura é necessária, mas cabe um alerta: **o abuso** em possível reajuste tarifário por força do reequilíbrio econômico-financeiro deve ser evitado caso se chegue ao cúmulo de tornar inviável a locomoção pela via do transporte público para os demais usuários não beneficiários da gratuidade.

Assim, para a efetivação do projeto de lei, não se deve buscar as regras da LRF, mas, sim, **no momento contratual propício**, as leis licitatórias, adotando-se inclusive regras de outros diplomas, como o do art. 2º, I, II e III; o art. 3º, IV; e do art. 4º, II e IX, todos da LCE 429/2011.

Percebe-se, assim, que o projeto de lei atende aos ditames da legalidade em relação às regras do processo legislativo e licitatórias/contratuais.

Quanto à **juridicidade**, a propositura preenche os requisitos de uma lei: generalidade, abstratividade e coercibilidade, motivo pelo qual merece prosperar sob este aspecto.

Quanto à **regimentalidade**, tem-se que a propositura não a afeta negativamente.



Em face de todo o exposto, não são vislumbradas questões atentatórias à constitucionalidade, legalidade, juridicidade e regimentalidade, tornando admissível a aprovação do teor da proposição legislativa.

É o parecer.

III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei N.º 207/2024, de autoria do Deputado Sebastião Rezende.

Sala das Comissões, em 27 de 05 de 2025.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei N.º 207/2024 – Parecer N.º 004/2025/CCJR
Reunião da Comissão em 27/05/2025
Presidente: Deputado (a) EDUARDO BOTELHO
Relator (a): Deputado (a) EDUARDO BOTELHO

Voto Relator (a)
 Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei N.º 207/2024, de autoria do Deputado Sebastião Rezende.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	
Membros (a)	