



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

Assessoria de Controle de Constitucionalidade

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2000.0011.4529-1/0

Requerente: Sindicato das Empresas de Transportes Coletivos Intermunicipal e Interestadual do Ceará

Requerido: Município de Aracati

TRIBUNAL PLENO

Relator: Desembargador Ernani Barreira Porto

Manifestação do Ministério Público

Egrégio Tribunal,

Tem-se para exame ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES COLETIVOS INTERMUNICIPAL E INTERESTADUAL DO CEARÁ, alvitando o decreto de inconstitucionalidade da Lei nº 135, de 23 de junho de 1995 que concede abatimento de 50%(cinquenta por cento) nas passagens de ônibus no âmbito geográfico do Município de Aracati, sob fundamento de que tal preceptivo normativo hostiliza os artigos 3º, IV, "caput", art.5º, XXXVI, art.18, artigo 25, § 2º, art.30, V, art.51, § 1º, II, "b", art.170, II, art.175, parágrafo único, III, art.230, § 2º, todos da Constituição da República e o comando do artigo 88, VI, da Constituição do Estado do Ceará, respectivamente, estaria vulnerando o princípio republicano que zela pela primazia do bem-estar social e pela instituição de um Estado livre de preconceitos; o princípio da isonomia; o sistema organizacional político-administrativo do Estado Brasileiro; o desrespeito à Constituição do Estado do Ceará e à Lei Federal nº 8.987/95 que regulamentou a política tarifária prevista no art.175, da Carta Magna, além de ter ofendido a iniciativa legislativa para deliberar sobre transporte público urbano, a ordem econômica e a definição da política tarifária municipal.

Em suma, a lei a que se atribui a pecha de inconstitucional estaria tisdada de vício material por ter ofendido o princípio da Isonomia, haja vista ter criado privilégio apenas para um determinado grupo de pessoas, no caso os estudantes, em detrimento de todos os demais, sem motivo que o justificasse; além de estar maculada pelo vício formal, por inobservância de regra de competência prevista no artigo 88, VI da Constituição do Estado do Ceará, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Poder Executivo e da administração estadual, na forma da lei. Tal preceito normativo é invocado por simetria, para concluir que a iniciativa de lei em matéria de transporte coletivo, ordem econômica e política tarifária municipal é privativa do chefe do executivo municipal e não de vereador da câmara municipal como foi proposta.

Alega ainda que ao conceder a redução tarifária a estudantes, a norma dardejada também estaria a impor aos particulares que receberam a permissão para explorar o transporte coletivo naquela comuna, ônus sem qualquer perspectiva de reembolso, fraturando a coluna vertebral da legislação que rege a matéria, no caso a Lei federal nº 8.987/95 e, diretamente as disposições do art.175, III, da Constituição da República.

Seguindo ainda em sua argumentação, afirma que as permissionárias do serviço público de transporte coletivo não podem arcar com os custos do benefício da meia passagem concedida aos estudantes, pois tal situação estaria a ferir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo celebrado com a Administração Pública, já que para ser alterado referido instrumento contratual, teria que ter ocorrido uma das hipóteses prevista em lei, e ainda assim, sob qualquer circunstância, o reflexo financeiro decorrente da alteração deveria ser recomposto em favor do contratado.

Afirma que para o Município de Aracati conceder o benefício de meia passagem aos estudantes no transporte público, deveria o mesmo subsidiar os custos decorrentes de tal medida, uma vez que não poderia o ente público conceder favores com o patrimônio alheio, haja vista a propriedade privada não poder ser colocada a disposição da Administração Pública de forma graciosa e aleatória, como foi estabelecida na lei municipal questionada, porquanto tratar-se de um direito reconhecido na Constituição Federal, em seu art. 170, inciso II.

Como reforço de sua tese, traz à colação ementa de julgamento desse e. Tribunal de Justiça em sede de mandado de segurança não identificado, em que foi concedida segurança a uma permissionária de exploração de transporte coletivo de Fortaleza, sob argumento de que determinada lei que assegurava a escoteiros gratuidade em transportes coletivos, estaria vulnerando a garantia de rentabilidade e recuperação do investimento assegurados no sistema de permissão. No mesmo sentido, colacionou ainda, um julgado bastante antigo do Supremo Tribunal Federal, datado de 20/10/1954, que também citou

somente a ementa, sem contudo informar dados de identificação daquele.

Requeru medida *initio litis* para sustar o cumprimento da Lei Municipal nº 135/95 sob o fundamento de que haveria o perigo da demora, pois ao transportar os estudantes mediante o pagamento de meia-passagem, não teria condições de resgatar a diferença posteriormente, encontrando-se a fumaça do bom direito nos artigos 3º, IV, "caput", art.5º, XXXVI, art.18, artigo 25, § 2º, art.30, V, art.51, § 1º, II, "b", art.170, II, art.175, parágrafo único, III, art.230, § 2º, todos da Constituição da República e artigo 88, VI, da Constituição do Estado do Ceará, e artigos 9º *usque* 13 da Lei nº 8.987/95, sobre a possibilidade da concessão liminar, cita os Mandados de Segurança Coletivos nº 4.736 e 4.871, que tiveram as liminares concedidas, suspendendo respectivamente, a lei estadual que concedeu meia-passagem aos usuários dos serviços de transporte coletivo nos municípios da Grande Fortaleza e, lei do município de Fortaleza que concedeu PASSE LIVRE no transporte coletivo municipal. Quanto ao provimento definitivo, pediu a declaração de inconstitucionalidade do diploma legal.

Instruiu a inicial com os documentos de fls. 19 *usque* 57.

Em despacho que remonta às fls. 62 *usque* 64, o relator concedeu a liminar requerida, invocando a tese de ter havido violação do princípio publicista do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos da Administração Pública, além de afronta ao princípio da isonomia entre os contratantes, em virtude de desequilíbrio econômico da concessão, que teria prejudicado os concessionários de transporte coletivo, assim, determinara a suspensão dos efeitos da Lei nº 135/95 do Município de Aracati até julgamento definitivo, determinando a notificação do Prefeito Municipal de Aracati e a citação do referido município, na pessoa de seu representante legal, para contestar a presente ação.

Devidamente citado, o município de Aracati deixou transcorrer o prazo legal sem apresentar defesa, conforme se vê às fls. 95v./96.

Em primeira manifestação, albergada às fls. 99/100, o Ministério Público requereu inicialmente a intimação do Procurador Geral do Estado para manifestar-se sobre a controvérsia, providência que foi ultimada às fls. 106/107, no sentido de que, havendo entendimento pacificado no STF, em sentido contrário ao do ato impugnado, sendo assim, não lhe caberia defender a tese da inconstitucionalidade de norma municipal, a que foi superada.

Eis o breve relato. Segue a manifestação:

Tratando-se de questão prejudicial, incumbe-nos, *prima facie*, examinar se o diploma legal hostilizado padece de vício formal por violar regra de iniciativa legislativa que de

acordo com a inicial seria atribuída ao chefe do executivo municipal e não a membros do parlamento da comuna.

Sustenta o autor, que a Lei impugnada na presente ação ofende ao mesmo tempo, o art. 61, § 1º, II, b da Constituição Federal, o art. 88, VI da Constituição do Estado do Ceará, além do artigo 52, VIII da Lei Orgânica do Município de Aracati, todos dispondo sobre a iniciativa privativa dos chefes dos executivos nas três esferas da entidade estatal.

Em exame detido dos preceptivos constitucionais invocados, verifica-se a edificação da tese de que a legislação alvejada, ao estabelecer benefício de meia-passagem em transportes coletivos no âmbito territorial do município de Aracati, por tratar-se de política tarifária e permissão para exploração de transporte coletivo, haveria de ter o seu processo formal se iniciado a partir de provocação do senhor prefeito municipal e não da câmara municipal.

Tal arguição sustenta-se em premissas falsas, pois malgrado seja a norma de interesse local e ter repercussão no sistema de transporte do município, o seu espírito é o de fomentar e induzir a massificação da educação e cultura naquele rincão cearense, já que o abatimento tarifário proporcionado, além de estimular o crescimento da população na rede de ensino formal, serve de inibidor da evasão escolar.

Indisputável nos parece que a câmara municipal de Aracati não desbordou de suas atribuições constitucionais, ainda porque restou preservado o poder regulamentar do Executivo Municipal.

Desvelada a natureza da *mens legislatoris*, impende analisar se o poder legislativo mirim detinha atribuições para deflagrar o processo legislativo.

Para dar cabo a essa empreitada, imperioso o exame da Constituição do Estado do Ceará e da Lei Orgânica do Município de Aracati, analisando primeiramente os dispositivos citados pelo autor, senão vejamos abaixo:

Constituição do Estado do Ceará

“art. 88 – Compete privativamente ao Governador do Estado:

VI – dispor sobre a organização e o funcionamento do Poder Executivo e da administração estadual, na forma da lei;

Lei Orgânica do Município de Aracati

“art. 52 – Compete ao Prefeito, dentre outras atribuições:

(...)

VIII – permitir e autorizar a execução de serviços públicos, por terceiros;

Por esses dispositivos legais citados pelo autor, não há nenhum vício de iniciativa da lei nº 135, de 25/09/1995, do município de Aracati, pois a câmara municipal possui sim legitimidade para propor projeto de lei sobre a matéria de meia estudantil, conforme verifica-se dos diplomas abaixo:

Constituição do Estado do Ceará

“ art. 28 – Compete aos Municípios:

I – legislar sobre **assuntos de interesse local**;

(...)

IV – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão e ou permissão, **os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo**, que tem caráter essencial;

“art. 34 – Compete à Câmara Municipal:

I – legislar sobre matérias do **peculiar interesse do Município**;

(grifos nossos)

Lei Orgânica do Município de Aracati

“art. 10 – Ao município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu **peculiar interesse e ao bem estar de sua população** sendo-lhe privativas dentre outras, as seguintes atribuições:

I – legislar sobre assuntos de **interesse local**;

“art. 23 - Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município e, especialmente:

(...)

III – autorizar a concessão de auxílios, subvenções e de **serviço público**;

(grifos nossos)

Diante dos preceitos acima, percebe-se que, sendo a matéria questionada de competência da câmara municipal, por tratar-se de interesse local, os argumentos de inconstitucionalidade da lei por vício formal caem por terra, não havendo qualquer amparo legal que dê suporte a tal tese defendida.

Superada a tese da inconstitucionalidade formal, passamos a analisar a ocorrência de vício material da lei municipal impugnada.

Em primeiro lugar, acerca da possível violação dos artigos 3º, inciso IV (eliminação de qualquer forma de discriminação) e art. 5º, caput (princípio da Isonomia, e inciso XXXVI (direito adquirido), todos da Constituição da República Federativa do Brasil, embora seja de reprodução compulsória pelas cartas estaduais, a outorga de meia-passagem aos estudantes aracatienses, não vulnera, sequer por via indireta os ditames constitucionais acima citados, tendo em vista que o método hermenêutico necessário a efetivação das normas

constitucionais é aquele que faz uma incursão completa na *lex legum*, mediante ponderação de valores e eleição de primazias.

Nesse sentido, a interpretação a ser seguida é a sistemática, que segundo passagem do livro *Interpretação e Aplicação da Constituição*, de autoria do renomado constitucionalista Luís Roberto Barroso, 5ª edição, 2003, em sua página 136, assinala que: *"a norma constitucional vista isoladamente pode fazer pouco sentido ou mesmo estar em contradição com outra. Não é possível compreender integralmente alguma coisa - seja um texto legal, uma história ou uma composição - sem entender suas partes, assim como não é possível entender as partes de alguma coisa sem a compreensão do todo. A visão estrutural, a perspectiva de todo o sistema, é vital."*

Seguindo em conformidade com esse entendimento interpretativo da Carta Magna, vê-se que determinada norma constitucional não deve ser entendida somente em sua literalidade, mas de forma integrativa com todo o sistema de normas que a compõem, assim, quando se fala em princípio da isonomia, deve-se levar em consideração que a igualdade aludida é aquela entre os que possuem similitude de condições, pois prevalece a igualdade material e não apenas a formal.

Não há isonomia entre a Administração Pública e o permissionário do serviço público de transporte coletivo, nem entre este e o usuário do referido serviço, e nem entre a Administração Pública e o administrado, isto porque cada um tem as peculiaridades que os diferenciam.

Isonomia, na clássica lição aristotélica, é aquela que diz tratar os desiguais de forma desigual na medida de suas desigualdades. Para se chegar a esta tão sonhada igualdade deve-se proporcionar meios para que as partes possam suprir as suas fragilidades diante da outra.

Encerradas essas digressões, conclui-se que a lei da meia-passagem do município de Aracati não viola o Princípio da Isonomia, pois quando quis estabelecer o reclamado privilégio, o fez como indutor da demanda educacional e redutor da evasão escolar. Estimular a população a inserir-se no sistema formal da educação é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil que ao se comprometer a construir uma sociedade livre, justa e solidária, deixou grafado no imo de seu espírito, o universal preceito de que o homem só é realmente livre quando se liberta dos grilhões do analfabetismo (total ou funcional) e pode desenvolver uma consciência crítica acerca do mundo.

Não há nódoa de inconstitucionalidade, portanto, por haver o legislador escolhido, como política pública de inclusão o desconto em tarifas de passagem de transporte

coletivo aos estudantes daquela edilidade.

Tampouco há vilipêndio ao artigo 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal, no sentido de que a lei alvejada estaria a desnivelar o equilíbrio do contrato de permissão, porquanto estaria impondo um ônus aos particulares permissionários, sem qualquer perspectiva de reembolso. Sob esse prisma, verifica-se que o Requerente dá ao tema contornos eminentemente civis, estadeado no secular prolóquio do *pacta sunt servanda*, sem qualquer preocupação com o bem-estar social da população.

Ademais, a tese de vulneração de direito adquirido não se presta para fundamentar ações que tenha por escopo o controle concentrado de constitucionalidade, tendo em vista o caráter genérico de tais impugnações.

Pode e deve o Poder Público, sempre que viável, quando delegar, conceder ou permitir serviços públicos, exigir do particular um mínimo de contrapartida em prol do interesse público, sob pena de transformar o Estado numa espécie de fomentador de lucros, de observador inerte da sanha especulativa de empresários, de tutor dos interesses de particulares.

Afina por esse diapasão, entendimento do Supremo Tribunal Federal, como se vê do excerto que ora se colaciona, em voto magistral da E. Ministra Carmen Lúcia, nos autos da Adin nº 2.649/DF:

“(...) o serviço de transportes é uma concessão pública, sujeita aos ônus decorrentes de políticas públicas, que podem, eventualmente, comprometer percentual dos lucros de seus concessionários.

Assevera, por fim, que o serviço de transporte é uma concessão sujeita aos ônus decorrentes de políticas públicas e que, somente de forma secundária, tal concessão estatal visa o lucro daqueles que exploram os serviços públicos.”

Noutra passagem do mesmo voto, são enaltecidos os valores sociais da solidariedade e do bem-estar e o valor supremo da sociedade fraterna e sem preconceitos. *In litteris*: “Não apenas o Estado haverá de ser convocado para formular as políticas públicas que podem conduzir ao bem estar, à igualdade e à justiça, mas a sociedade haverá de se organizar segundo aqueles valores, a fim de que se afirme como uma comunidade fraterna, pluralista e sem preconceitos.”

A responsabilidade da edificação de uma sociedade mais justa e solidária, não é uma obrigação escoteira do Estado, mas de toda coletividade

Por aí se vê que a anacrônica tese do requerente há de ser rejeitada.

Também esvai-se em inconsistência qualquer alegação de que a ordem econômica estaria sendo maltratada pela lei impugnada, pois a titularidade dos serviços públicos, ainda que delegados, não perde a sua essência pública, tanto é assim que o artigo 175, da Constituição Federal prevê que tais serviços serão executados diretamente ou sob regime de concessão ou permissão.

Não se pode imaginar um serviço público delegado, sem o mínimo de ética pública, ou seja, com as faces voltadas, tão-somente para o lucro, sem qualquer limitação ou livre de qualquer ônus social. Pensar nessa direção, é aderir a um sistema liberal próprio do "*laissez faire laissez passer*", onde o Estado adota postura servil frente ao *establishment*.

Em decorrência dos argumentos ora vertidos, manifesta-se o Ministério Público pelo total **IMPROCEDÊNCIA** da presente ação direta de inconstitucionalidade.

É a manifestação.

Fortaleza, 09 de junho de 2009.

Maria do Perpétuo Socorro França Pinto
Procuradora-Geral de Justiça

