



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.215/RO

RELATOR: MINISTRO NUNES MARQUES

**REQUERENTE: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE
TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS – ANATRIP**

ADVOGADO: WESLEY RICARDO BENTO DA SILVA

REQUERIDO: GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA

PARECER AJCONST/PGR Nº 737606/2022

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 5.036/2021. ART. 2º DO DECRETO 26.294/2021. ESTADO DE RONDÔNIA. GRATUIDADE DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO COLETIVO INTERMUNICIPAL. PESSOAS DIAGNOSTICADAS COM CÂNCER, EM TRATAMENTO E COM RENDA FAMILIAR MENSAL INFERIOR A DOIS SALÁRIOS-MÍNIMOS. LIMITAÇÃO A DUAS PESSOAS COM CÂNCER OU COM DEFICIÊNCIA POR VEÍCULO. ALEGAÇÃO DE INVASÃO À RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. VÍCIO DE INICIATIVA. OFENSA AOS ARTS. 61, § 1º, II, “E” E 84, VI, “A”, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ART. 113 DO ADCT. NOVA HIPÓTESE DE GRATUIDADE. VIOLAÇÃO. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. AUSÊNCIA DE IMPACTO SIGNIFICATIVO. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Não é de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo projeto de lei que conceda gratuidade de transporte público rodoviário intermunicipal a pessoas hipossuficientes em tratamento de neoplasia.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

2. O art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal, há de ser interpretado restritivamente. Não há iniciativa reservada para dispor sobre direito à saúde e à assistência pública, ainda quando implique gratuidade na prestação do serviço de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros.

3. Compete aos estados-membros, no exercício de competência residual, legislar sobre transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, nos termos do art. 25, § 1º, da Constituição Federal.

4. É concorrente a competência entre União, Estados e Municípios para legislar sobre saúde e assistência social, nos termos do art. 24, XII, da Constituição Federal, e comum para cuidar da saúde e da assistência pública, *ex vi* do art. 23, II, da mesma Carta.

6. Descabe discutir em controle concentrado eventual inconstitucionalidade por violação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, porquanto tal pretensão demanda a avaliação de circunstâncias concretas, de índole técnica e econômica, bem como dizem respeito a matéria contratual, atrelada a interesses privados de caráter patrimonial, cujo exame há de ser levado a efeito nas vias judiciais ordinárias, e não na fiscalização abstrata da constitucionalidade.

— Parecer pela improcedência do pedido.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Excelentíssimo Senhor Ministro Nunes Marques,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pela Associação Nacional das Empresas de Transporte Rodoviário de Passageiros – ANATRIP, em face da Lei 5.036/2021, do Estado de Rondônia, e, por arrastamento, do art. 2º do Decreto 26.294/2021, expedido pelo Governador do Estado de Rondônia, que tratam da gratuidade do transporte rodoviário intermunicipal de até 2 (dois) passageiros diagnosticados com câncer, durante o período de tratamento, comprovada a hipossuficiência.

Eis o teor das normas impugnadas:

Lei 5.036/2021

Art. 1º Fica assegurado às pessoas diagnosticadas com câncer e renda familiar mensal inferior a 2 (dois) salários-mínimos, a gratuidade no transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, durante o período de tratamento.

Art. 2º Para concessão de passe-livre decorrente da gratuidade ora instituída, será apresentado diagnóstico com especificação do tratamento, sua duração e necessidade de deslocamento, perante o concessionário da linha intermunicipal respectiva.

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da data de sua publicação.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Decreto 26.294/2021

Art. 2º As empresas concessionárias, permissionárias ou autorizadas de transporte intermunicipal de passageiros reservarão, em cada veículo ou embarcação destinado a serviço convencional, 4 (quatro) assentos para ocupação das pessoas beneficiadas pelo art. 3º da Lei nº 1.307, de 15 de janeiro de 2004, sendo 2 (dois) assentos destinados aos idosos e 2 (dois) às pessoas com deficiência ou diagnosticadas com câncer, os quais deverão ser identificados com os respectivos símbolos internacionais.

De início, a requerente afirma a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, da Lei rondoniense 5.036/2021, de origem parlamentar. Entende que, por simetria, é privativa a competência do governador para tratar sobre matéria “*tipicamente administrativa*” e que a norma questionada cria obrigações administrativas, em descompasso com os arts. 61, § 1º, II, “e”; e 84, VI, “a”, da Constituição Federal.

Sustenta que tanto a Lei 5.036/2021 quanto o Decreto 26.294/2021, ambos do Estado de Rondônia, interferem no equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão firmado entre poder concedente e concessionária de serviço público, violando os arts. 2º e 84, II, da Constituição Federal.

Nesse sentido, aduz que os dispositivos questionados impedem a remuneração integral das concessionárias pelo serviço de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, pois garantem a pessoas diagnosticadas com câncer, durante o tratamento, gratuidade na utilização do transporte.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Por fim, argumenta que os atos normativos questionados afrontam o art. 113 do ADCT, incluído pela EC 95/2016, por entender que a benesse significa renúncia de receita não acompanhada de estimativa de impacto financeiro e orçamentário.

Cautelarmente, requer a suspensão dos efeitos da Lei 5.036/2021 e do art. 2º do Decreto 26.294/2021 do Estado de Rondônia e, no mérito, a declaração de inconstitucionalidade das normas vergastadas.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 (peça 11).

O Governador do Estado de Rondônia, limitou-se a tratar sobre o processo legislativo que culminou na Lei rondoniense 5.036/2021. Informou que a justificativa ao Projeto de Lei Ordinária 721/2020, de iniciativa do Poder Legislativo Estadual, consignou a “(...) *competência comum da União, dos Estados e dos Municípios para cuidar da saúde e da assistência pública (...)*”. Nesse sentido, registrou pareceres favoráveis da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação – CCJR e da Comissão de Transporte e Obras Públicas – CTOP; aprovação do PLO na 24ª Sessão Ordinária da Sessão Legislativa da 10ª Legislatura, ocorrida em 8.6.2021; e a sanção da Lei Ordinária 5.036/2021 com publicação em 30.6.2021 (peça 14).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A Advocacia-Geral da União defendeu a improcedência do pedido em manifestação assim sintetizada (peça 20):

Administrativo. Lei 5.036/2021 do Estado de Rondônia que “dispõe sobre a concessão de gratuidade no transporte rodoviário intermunicipal às pessoas diagnosticadas com câncer”, e respectiva norma regulamentadora. Suposta violação aos artigos 2º, 61, § 1º, inciso II, alínea “e”; 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Federal e ao artigo 113 do ADCT. A concessão de gratuidade em exame, mediante lei de origem parlamentar, não ofende a competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, na medida em que não versa sobre matéria prevista no artigo 61, § 1º, da Constituição. O assunto tratado pelas disposições vergastadas refere-se ao transporte intermunicipal de passageiros, de competência residual dos Estados-membros, sobre o qual não há cláusula de reserva de iniciativa. Ausência de violação ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato celebrado entre o poder concedente e o concessionário de serviço público diante da ausência de impacto financeiro significativo. Por igual, não se vislumbra violação ao requisito procedimental previsto pelo artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Manifestação pela improcedência do pedido formulado pela requerente.

É o relatório.

A Lei 5.036/2021, do Estado de Rondônia, de iniciativa parlamentar, assegurou às pessoas diagnosticadas com câncer, que tenham comprovada renda familiar inferior a dois salários-mínimos, a gratuidade no transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, durante o período de tratamento.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O Governador do Estado de Rondônia, em atenção ao art. 3º da Lei 5.036/2021, expediu o Decreto 26.294/2021, cujo art. 2º regulamentou o benefício questionado de modo a garantir “2 (dois) acessos às pessoas com deficiência ou diagnosticadas com câncer” em veículo ou embarcação destinado a serviço convencional em transporte rodoviário intermunicipal de passageiros.

A requerente aduz que a lei questionada tratou de matéria típica da administração pública, reservada ao Chefe do Poder Executivo, de modo a padecer de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

Segundo José Afonso da Silva, “*iniciativa reservada é a que compete a um só dos titulares do poder de iniciativa legislativa, com exclusão de qualquer outro titular*”.¹

As reservas de iniciativa são normas de processo legislativo de reprodução obrigatória pelas ordens jurídicas parciais (CF/1988, art. 25). São normas que decorrem do princípio da divisão funcional de poder,² uma vez que as regras de iniciativa reservada estão sujeitas à cláusula de exclusividade inscrita na Constituição Federal.³

-
- 1 SILVA, José Afonso. Da inconstitucionalidade dos arts. 5º e seguintes do projeto de lei 3.115. *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*, v. 15, p. 223, jan. 2002.
 - 2 Adverte o Ministro Celso de Mello que “o respeito às atribuições resultantes da divisão funcional de Poder constitui pressuposto de legitimação material das resoluções estatais, notadamente das leis” (ADI 776-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 15.12.2006).
 - 3 “Segundo pacífica orientação do Supremo Tribunal Federal, as normas de atribuição de iniciativa no processo legislativo previstas na Constituição Federal constituem cláusulas elementares de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Os limites à iniciativa parlamentar estão taxativamente previstos no art. 61, § 1º, da Constituição Federal:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

*e) criação e extinção de Ministérios e **órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;***

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. – Grifo nosso.

distribuição de poder no contexto da Federação, razão pela qual devem ser necessariamente observadas pelos Estados-membros, independentemente da espécie legislativa envolvida” (ADI 5.087/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe de 13.11.2014).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A Lei 5.036/2021, do Estado de Rondônia, não trata do funcionamento da administração pública de modo a atrair atribuição privativa do Chefe do Poder Executivo estadual (CF, art. 61, § 1º, “e”, c/c art. 84, IV), como pretende a requerente.

Apesar de abordar matéria atinente à prestação do serviço público de transporte rodoviário intermunicipal, de interesse da Administração Pública, tem-se que a gratuidade em transportes coletivos entre municípios, em contexto de promoção da dignidade humana, não é de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Os termos do art. 61, § 1º, da Constituição Federal, recebem interpretação restritiva, reconhecendo o Supremo Tribunal Federal que é exaustivo o rol de hipóteses de limitação de iniciativa parlamentar.

Confira-se:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei nº 10.544/2000, do Estado de São Paulo. 3. Direito Financeiro. Transferências Constitucionais. Critérios de repasse de impostos estaduais aos municípios. 4. Inexistência de vício de iniciativa legislativa. Matéria de direito financeiro não incluída na iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo. Rol exaustivo de hipóteses de limitação da iniciativa legislativa parlamentar.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

5. *Campo restrito para a legislação estadual dispor sobre os critérios de distribuição de impostos estaduais. Art. 158, inciso II, da Constituição Federal.*

(...)

10. *Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei impugnada.*

(ADI 2.421, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 18.2.2020) – Grifo nosso.

Além de não se tratar de matéria de iniciativa reservada, a atividade legislativa do estado-membro ora questionada é da competência residual prevista no art. 25, § 1º, da Constituição Federal.

Sobre a competência dos estados para legislar sobre prestação de serviços públicos de transporte intermunicipal, o Supremo Tribunal Federal tem o seguinte entendimento:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Direito Administrativo. Legitimidade ativa ad causam. Pertinência temática. Art. 103, IX, da Constituição da República. 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.

(...)

2. *O art. 22, XI, da Constituição da República fixa a competência privativa da União para legislar sobre “trânsito e transportes”. O significado da competência privativa atribuí-*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

da 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”.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

(ADI 4.289, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, *DJe* de 19.4.2022) – Grifo nosso.

E de se notar que viabilizar a mobilidade entre municípios para pessoas em tratamento de câncer, de comprovada hipossuficiência financeira, com limitação de 2 passageiros por viagem, é matéria de saúde e assistência pública. Sob a perspectiva material, é comum a competência entre União, estados, Distrito Federal e municípios para cuidar da saúde e da assistência pública:

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;

Outrossim, a defesa da saúde é matéria cuja atividade legislativa é de competência concorrente entre União, estados e Distrito Federal, competindo aos municípios as matérias de interesse local correlatas:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

(...)

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O benefício questionado é limitado a cada viagem entre municípios e insere-se na mesma rubrica da gratuidade destinada a pessoas com deficiência. É dizer: em cada viagem, a limitação de duas isenções será para pessoas hipossuficientes em tratamento de câncer ou para pessoas com deficiência, observado o limite de dois assentos para um ou para outro.

Há cuidado com a saúde e a assistência pública no exercício da competência residual reservada a estados-membros em matéria de prestação de serviço público de transporte intermunicipal de passageiros, respeitadas as normas constitucionais aplicáveis, sem inconstitucionalidade que justifique a nulidade das normas.

A requerente ainda assevera que as normas rondonienses, ao conferirem a gratuidade questionada, vulneraria a livre-iniciativa (art. 170 da Constituição Federal).

Argumenta que a lei estadual ora questionada desrespeitaria a garantia da manutenção ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão firmado entre as empresas concessionárias de serviço público de transporte coletivo e o Poder Público estadual, em afronta aos arts. 37, XXI, e 175 da Carta da República.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Quanto à alegação de que há vulneração à intangibilidade da equação econômico-financeira entre encargos e retornos, em razão da obrigação superveniente de gratuidade, a apreciação depende da análise acurada do caso concreto.

Com efeito, o exame da adequação ou exorbitação das obrigações decorrentes da lei impugnada ao equilíbrio econômico-financeiro demanda avaliação de circunstâncias técnicas e econômicas *in concreto*, o que não é comportado pela via eleita, em linha com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

*(...) - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que crises de legalidade – que irrompem no âmbito do sistema de direito positivo, caracterizadas pela inobservância, por parte da autoridade pública, do seu dever jurídico de subordinação normativa à lei – revelam-se, por sua natureza mesma, insuscetíveis de controle jurisdicional concentrado, pois a finalidade a que se acha vinculado o processo de fiscalização normativa abstrata restringe-se, tão somente, à aferição de situações configuradoras de inconstitucionalidade direta, imediata e frontal. Precedentes.
(ADI 5.582-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 13.11.2017)*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – DEFESA DE INTERESSES INDIVIDUAIS E CONCRETOS EM SEDE DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE – INADMISSIBILIDADE – NATUREZA OBJETIVA DO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE – IMPUGNAÇÃO TÓPICA OU



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

FRAGMENTÁRIA DE DIPLOMAS LEGISLATIVOS CONEXOS QUE INTEGRAM COMPLEXO NORMATIVO INCINDÍVEL – INVIABILIDADE – RECURSOS DE AGRAVO IMPROVIDOS. INADEQUAÇÃO DO CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO PARA A DEFESA DE INTERESSES INDIVIDUAIS E CONCRETOS – CONSEQUENTE INADMISSIBILIDADE DA AÇÃO DIRETA.

O controle normativo de constitucionalidade qualifica-se como típico processo de caráter objetivo, vocacionado, exclusivamente, à defesa, em tese, da harmonia do sistema constitucional. A instauração desse processo objetivo tem por função instrumental viabilizar o julgamento da validade abstrata do ato estatal em face da Constituição da República. O exame de relações jurídicas concretas e individuais constitui matéria juridicamente estranha ao domínio do processo de controle concentrado de constitucionalidade. – A tutela jurisdicional de situações individuais, uma vez suscitada a controvérsia de índole constitucional, há de ser obtida na via do controle difuso de constitucionalidade, que, supondo a existência de um caso concreto, revela-se acessível a qualquer pessoa que disponha de interesse e legitimidade (CPC, art. 3º). Doutrina. (...).
(ADI 2.422-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 30.10.2014) – Grifo nosso.

Além disso, o exame da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro e, ainda, a análise da correção ou da suficiência de eventuais mecanismos de reequilíbrio contratual é matéria infraconstitucional e, não raramente, infralegal.

A Lei dos Serviços Públicos (Lei 8.987/1995) assenta que “*sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro*” (art. 10).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A seu turno, a Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) reforça:

Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: (...)

II - por acordo das partes: (...)

d) para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato.

Dessa maneira, a avaliação da repercussão contratual da obrigação de gratuidade ao transporte público de duas pessoas hipossuficientes em tratamento de câncer é matéria propriamente contratual, de caráter patrimonial e de interesse majoritariamente privado, cujo exame há de ser levado a efeito na via administrativa, para eventual revisão contratual, ou às vias judiciais ordinárias, em linha com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

(...) I - Inconstitucionalidade direta e inconstitucionalidade mediata, reflexa ou indireta: diferenciação. 1. Não basta a desqualificar uma questão de inconstitucionalidade e inviabilizar a ação direta que fundamentação do ato questionado invoque um vínculo qualquer com normas de hierarquia infraconstitucional: o que degrada o problema ao nível da inconstitucionalidade imediata, reflexa ou indireta – assimilável ao de mera legalidade –, é que efetivamente a conclusão sobre a compatibilidade entre o ato impugnado e a Constituição pressuponha a solução de controvérsia real sobre a



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

inteligência de norma interposta de alçada infraconstitucional. (...)
(ADI 1.776/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJe de 26.5.2000)

O Supremo Tribunal Federal já rechaçou pretensão semelhante quando do exame da ADI 3768, oportunidade em que examinou a constitucionalidade do art. 39 da Lei 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), dispositivo que assegura gratuidade dos transportes públicos urbanos e semiurbanos aos que têm mais de 65 (sessenta e cinco) anos.

No julgamento da referida ação direta, adotaram-se as premissas aqui apresentadas segundo as quais o exame da repercussão da legislação sobre o equilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos (i) é matéria que demanda exame de circunstâncias fáticas, (ii) veicula pretensão de caráter patrimonial e (iii) resolve-se no âmbito propriamente contratual. Confira-se:

Mesmo nos contratos de concessão ou permissão assinados antes da promulgação da Constituição, em respeito à garantia de equilíbrio, o máximo que poderiam requerer os delegados dos serviços de transporte municipal e intermunicipal seria da alteração dos contratos para cobrir-se, financeiramente, com os ônus comprovados em planilha sobre o uso dos transportes delegados pelos idosos. Teriam, para tanto, de provar quantos e em que condições aqueles serviços onerariam os seus contratos.

De novo, a espécie não estaria a contemplar inconstitucionalidade do art. 39 da Lei n. 10.741/2003, senão que a forma de implementar o quanto nela posto.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Portanto, esta ação não há de ser conhecida quanto à alegação de violação da intangibilidade da equação econômico-financeira, em atenção ao caráter fático e infralegal da matéria, inviável de análise em sede de fiscalização abstrata da constitucionalidade, que pressupõe violação direta, e não meramente reflexa, da ordem constitucional:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PERMISSÃO OU CONCESSÃO DE TRANSPORTE PÚBLICO. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. CONTRATO NULO. INDENIZAÇÃO. EQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO. ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL E DE CLÁUSULA CONTRATUAL. OFENSA REFLEXA.

1. Em casos semelhantes ao dos presentes autos, em que se discute o direito das empresas de transporte de passageiros serem indenizadas pela anulação do contrato de concessão ou permissão, a pretexto de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, este Supremo Tribunal Federal tem se posicionado no sentido de que eventual ofensa ao texto constitucional, se houvesse, seria meramente reflexa ou indireta, a depender da análise da legislação infraconstitucional e das cláusulas contratuais. Incide, na espécie, o óbice da Súmula STF 454.

2. Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE 422.049 AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, Órgão julgador: Segunda Turma, Julgamento em 16.11.2010, Publicação em 3.12.2010)

A disciplina dos serviços públicos, inclusive seu modo de prestação e sua política tarifária, é matéria que a Carta da República conferiu, de modo



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

expresso, à reserva de legalidade, isto é, à disciplina conferida pelo devido processo legislativo. Veja-se:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Cabe ao legislador sopesar os ônus e as obrigações de direito público que devem, a bem do interesse público, ser aplicados aos prestadores de serviços públicos.

A prerrogativa de alteração unilateral de contratos administrativos – o denominado “*ius variandi*” – é facultada ao Poder Público, desde que mantido o equilíbrio econômico-financeiro e respeitado o objeto contratual, conforme a lição de André de Laubadère:

O concedente, porque deve permanecer dono do funcionamento do serviço público, pode modificar as regras desta funcionamento a fim de as adaptar às necessidades do público, as quais podem mudar; por isso, ele tem o direito de impor ao concessionário alterações às cláusulas



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*regulamentares, sob reserva do direito do concessionário a uma indenização pecuniária, se essas alterações forem onerosas para ele.*⁴

O Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de se manifestar pela constitucionalidade de legislação estadual concessiva de gratuidade a servidores públicos militares estaduais em serviço.

Nessas oportunidades, foram afastadas todas as alegações agitadas pelo requerente, visto que a imposição de ônus de gratuidade foi considerada proporcional e razoável (porque limitada a dois servidores públicos militares por veículo), além de motivada (atrelada à satisfação da competência material comum de prover segurança pública, nos termos do art. 144 da CF).

Confira-se:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 9.823/1993 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. COMPETÊNCIA DOS ESTADOS PARA LEGISLAR SOBRE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL E SEGURANÇA PÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE DA CESSÃO GRATUITA DE PASSAGENS A POLICIAIS MILITARES NO SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS. IMPROCEDÊNCIA.

1. A segurança pública é de competência comum dos Estados-membros (CF, art. 144), sendo também sua competência remanescente a

4 LAUBADÈRE, André de. *Direito público econômico*. Coimbra: Almedina, 1985, p. 403.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

prerrogativa de legislar sobre transporte intermunicipal (CF, art. 25, § 1º).

2. A concessão de dois assentos a policiais militares devidamente fardados nos transportes coletivos intermunicipais vai ao encontro da melhoria das condições de segurança pública nesse meio de locomoção, em benefício de toda a Sociedade, questão flagrantemente de competência dos Estados membros (CF, art. 144) e afasta qualquer alegação de desrespeito ao princípio da igualdade, uma vez que o discrimen adotado é legítimo e razoável, pois destinado àqueles que exercem atividade de polícia ostensiva e visam à preservação da ordem pública.

3. A Lei 9.823/1993 do Estado do Rio Grande do Sul não representa indevida interferência no contrato de concessão firmado com a concessionária, uma vez que não há alteração na equação do equilíbrio financeiro-econômico do contrato administrativo.

4. Ação direta julgada improcedente.

(ADI 1.052, Rel. Min. Luiz Fux, Red. p/ acórdão Min. Alexandre de Moraes, DJe de 17.9.2020) — Grifou-se.

Ação Direta de Inconstitucionalidade.

2. Art. 155, § 1º, da Lei Complementar nº 1/90 do Estado do Piauí.

3. Previsão de acesso de policial civil a ônibus urbano. Alegação de violação aos arts. 22, XI, 230, § 2º, e 208, VII, da Constituição Federal.

5. A norma impugnada não representa gratuidade de transporte urbano, antes visa a assegurar o pleno exercício do poder de polícia.

6. Improcedência da ação direta de inconstitucionalidade.

(ADI 1.323/PI, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 1º.8.2003) — Grifou-se.

Dessa forma, não há como se conhecer da alegada violação da regra inscrita no art. 113 do ADCT, segundo a qual proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita seja acompanhada da estimativa do seu impacto financeiro e orçamentário.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Isso porque, não sendo cabível o exame na via abstrata da alegada alteração substancial do contrato celebrado entre o poder concedente e o concessionário de serviço público em razão do impacto financeiro da medida, não há como se concluir pela violação do art. 113 do ADCT.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pela improcedência do pedido.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

TSS