

5^a PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE JUAZEIRO–BAHIA

RECOMENDAÇÃO N. 1

24 de março de 2014

O Ministério Público, presente pela Promotora de Justiça subassinada, no exercício de suas atribuições em defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e

Considerando que o art. 3º, da Constituição Federal, dispõe serem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade justa e **solidária** (inciso I), bem como a redução das desigualdades sociais (inciso III);

Considerando que o Art. 5º, *caput*, da Constituição Federal, preceitua a igualdade como direito fundamental de todos os indivíduos perante a Lei;

Considerando que o Art. 23, da Constituição Federal, estabelece como dever da União, Estados e Municípios cuidar da assistência pública, proteção e garantia das pessoas com deficiência;

Considerando que o Decreto 3298/99, ao regulamentar a Lei 7853/99, estabelece, em seu art. 5º, que a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, em consonância com o Programa Nacional de Direitos Humanos, terá, entre seus princípio, os que seguem: desenvolvimento de ação conjunta do Estado e da sociedade civil, de modo a assegurar a plena integração da pessoa portadora de deficiência no contexto sócio-econômico e cultural (inciso); estabelecimento de mecanismos e instrumentos legais e operacionais que assegurem às pessoas portadoras de deficiência o pleno exercício de seus direitos básicos que, decorrentes da Constituição e das leis, propiciam o seu bem-estar pessoal, social e econômico (inciso II);

Considerando que o decreto susomencionado estabelece, no art. 7º, II, entre os objetivos da Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, a **integração das ações dos órgãos e das entidades públicos e privados nas áreas** de saúde, educação, trabalho, **transporte**, assistência social, edificação pública, previdência

social, habitação, cultura, desporto e lazer, visando à prevenção das deficiências, à eliminação de suas múltiplas causas e à inclusão social;

Considerando que o art. 125 da Lei Orgânica do Município de Juazeiro/BA prevê a possibilidade de adaptação dos veículos de transporte coletivo com a finalidade de garantir o acesso adequado à pessoas portadoras de deficiência;

Considerando que o Projeto de Lei 2.774/2011, ao assegurar, em seu art. 2º e parágrafos, a isenção tarifária aos acompanhantes dos portadores de deficiência com dificuldade de locomoção especificada por laudo médico ou menores de 18 anos **constituía um grande avanço na proteção à pessoa com deficiência e atendia ao espírito e à finalidade da Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência**, inclusive, em âmbito federal já existe Projeto de Lei (**PL 7099/2007**) para garantir a gratuidade aos acompanhantes dos portadores dos deficientes, sendo que a legislação deste município estaria adiantada no que tange a esta proteção, o que é louvável e digno de nota;

Considerando que o referido Projeto de Lei nº 709/2007 já foi aprovado aprovado pela Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), que se manifestaram pela sua constitucionalidade e juridicidade, encontrando-se apenas aguardando a apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados;

Considerando a lucidez do voto do Relator, Deputado Índio da Costa, no parecer da CSSF ao Projeto de Lei nº 709/2007, aprovado por unanimidade, alegando ser “*notória, em nosso mundo jurídico, a falta de regras de fácil aplicação destinadas a diminuir as imensas barreiras enfrentadas pelos portadores de deficiência física ou mental em nosso cotidiano. Por mais que surjam ideias, ainda que na forma de diplomas legais, destinadas a diminuir estas dificuldades, percebemos, na prática, a ineficiência das leis que parecem não encontrar ambiente propício para viger em nossa sociedade. As ações até aqui tomadas pelo Poder Público têm se mostrado tímidas frente aos inúmeros obstáculos enfrentados pela população portadora de deficiência física ou mental e de baixa renda. São agruras que praticamente relegam o cidadão de bem, cumpridor de seus deveres, a um ser de segunda categoria, sem possibilidades*

mínimas de usufruir os mais básicos direitos constitucionais, como o de ir e vir. Buscando contribuir para o aperfeiçoamento de nosso arcabouço jurídico, o projeto em tela apresenta-se, de forma objetiva, como mais uma tentativa de promover melhores condições de vida a esses cidadãos já penalizados pelas limitações de deslocamento e de competitividade em nosso contexto social. AO PERMITIR QUE ACOMPANHANTES, COMPROVADAMENTE DE BAIXA RENDA, POSSAM TUTELAR, SEJA NO ASPECTO FÍSICO OU NO MENTAL, DEFICIENTES DURANTE DESLOCAMENTOS EM TRANSPORTE COLETIVO INTERESTADUAL, ESTAMOS GARANTINDO A MILHARES DE BRASILEIROS A CONQUISTA DE DIREITOS CIVIS BÁSICOS QUE, PARA A GRANDE MAIORIA DA POPULAÇÃO, POUCO REPRESENTA, POR PARECER-LHES UM ATO CORRIQUEIRO E DE EXTREMA SIMPLICIDADE”;

Considerando que as Emendas ns. 12 e 13/2011, de autoria do Vereador Alecssandre Rodrigues Tanuri, suprimiram a isenção tarifária para o acompanhante da pessoa portadora de deficiência, sob o fundamento de não haver fonte de custeio para tanto;

Considerando a decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.649-6, do Distrito Federal, cuja Ementa segue:

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE: ASSOCIAÇÃO
BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE
RODOVIÁRIO INTERMUNICIPAL, INTERESTADUAL E
INTERNACIONAL DE PASSAGEIROS - ABRATI.
CONSTITUCIONALIDADE DA LEI N. 8.899, DE 29 DE
JUNHO DE 1994, QUE CONCEDE PASSE LIVRE ÀS
PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA.
ALEGAÇÃO DE AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA
ORDEM ECONÔMICA, DA ISONOMIA, DA LIVRE
INICIATIVA E DO DIREITO DE PROPRIEDADE, ALÉM
DE AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE FONTE DE CUSTEIO
(ARTS. 1º, INC. IV, 5º, INC. XXII, E 170 DA**

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA): IMPROCEDÊNCIA.

1...

2...

3. Em 30.3.2007, o Brasil assinou, na sede das Organizações das Nações Unidas, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, bem como seu Protocolo Facultativo, comprometendo-se a implementar medidas para dar efetividade ao que foi ajustado.

4. A Lei n. 8.899/94 é parte das políticas públicas para inserir os portadores de necessidades especiais na sociedade e objetiva a igualdade de oportunidades e a humanização das relações sociais, em cumprimento aos fundamentos da República de cidadania e dignidade da pessoa humana, o que se concretiza pela definição de meios para que eles sejam alcançados. **5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.**

Considerando que, ADI *supra*, a parte autora, Associação Brasileira das Empresas de Transporte Interestadual, Intermunicipal e Internacional de Passageiros – ABRATI, – alegava, entre seus argumentos, que a gratuidade de passagem aos portadores de deficiência foi garantida sem indicação da fonte de custeio, o que a tornava inconstitucional, e Supremo Tribunal Federal rechaçou a pecha de inconstitucionalidade alegada, com fulcro nos argumentos que seguem, lançados nos votos dos Ministros daquela Corte:

“10. Devem ser postos em relevo os valores que norteiam a Constituição e que devem servir de orientação para a correta interpretação e aplicação das normas constitucionais e apreciação da subsunção, ou não, da Lei n. 8899/94 a elas.

11. ... Não apenas o Estado haverá de ser convocado para formular as políticas 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...

13. ... O princípio da solidariedade tem, pois, no sistema brasileiro, expressão inegável e efeitos definidos, a obrigar não apenas o Estado, mas toda a sociedade. Já não se pensa ou age segundo o ditame de 'a cada um o que é seu', mas 'a cada um segundo a sua necessidade'. E a responsabilidade pela produção destes efeitos sociais não é exclusiva do Estado, senão que de toda a sociedade...

14. Na linha dos princípios fundamentais da República, a Constituição acolheu como verdadeira situação – a ser modificada pela implantação de uma ordem jurídica possibilitadora da recriação da organização social – a discriminação contra os deficientes, a par de sua inegável dificuldade para superar, na vida em sociedade, os seus limites.

ALEGAÇÃO DE INSTITUIÇÃO DE UMA 'AÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL' SEM A CORRESPONDENTE FONTE DE CUSTEIO

23. Assevera a autora que teria sido instituído uma 'ação de assistência social' com inobservância do quanto posto no art. 195, §5º da Constituição, na qual se dispõe:

'Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

...

§ 5º - Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total'

Sem fonte de custeio para o que se denomina 'uma ação de assistência social', a norma que garantiu passe livre aos

portadores de necessidades especiais estaria tisnada pela eiva de inconstitucionalidade.

Conforme acentuado pelo Advogado-Geral da União e também pelo Procurador-Geral da República, o dispositivo em questão 'refere-se a benefícios ou serviços que oneram os cofres públicos, com impacto no orçamento, o que não ocorre na espécie' (fl. 130).

A norma do art. 195, §5º, da Constituição, refere-se à criação de benefício do sistema estatal de seguridade social ou a serviço de seguridade social. Como o orçamento do Estado é formal e não admite improvisos, a instituição de benefício ou serviço atribuído ao sistema de seguridade social sem a correspondente fonte de custeio geraria a frustração do beneficiário e corresponderia a uma situação de insustentabilidade do sistema.

Daí a norma que se conjuga com a responsabilidade fiscal que impede que se definam legalmente benefícios ou serviços sem a fonte de onde venha o custeio para a sua implementação.

24. O benefício ou serviço de que cuida o §5º do art. 195, da Constituição, é o da seguridade social, vale dizer, aquele que compõe o conjunto integrado de ações de iniciativa e prática dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Nesses casos, não há carência do prazo de inscrição do beneficiário do Sistema de Previdência (e portanto, de tempo de contribuição prévio definido em lei). Tem ele cobertura universal e é financiado de forma direta por recursos provenientes do orçamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O 'passe livre às pessoas portadoras de deficiência, comprovadamente carentes, no sistema de transporte

coletivo interestadual', previsto na Lei 8899/94, não constitui, pois, benefício ou serviço da seguridade social, como pretende fazer crer a autora.

Tem-se, pois, que também quanto a esse fundamento não subsiste o argumento apresentado pela autora.

...

26. O que parece querer demonstrar a autora é que o direito que foi reconhecido aos portadores de carências especiais conduziria ao desequilíbrio da equação econômico-financeira do contrato firmado pela prestadoras do serviço com o poder concedente.

Mas este não é um dado que conduz à inconstitucionalidade da Lei posta em questão. Tanto se resolve na comprovação dos dados econômicos a serem apresentados quando da definição das tarifas nas negociações contatuais com o poder concedente. Se houve desequilíbrio da equação econômico-financeira do contrato a matéria serpa objeto de ilegalidade, a se provar no caso específico, anda tendo a prevalecer em relação a validade ou invalidade da Lei em pauta.

...

A Constituição, ao assegurar a livre concorrência, também determinou que o Estado deve empreender todos os seus esforços para garantir a acessibilidade, para que se promova a igualdade de todos, em cumprimento aos fundamentos da República de cidadania e dignidade da pessoa humana, o que se concretiza pela definição de meios para que eles sejam alcançados. Um desses meios é o que se põe na lei ora em exame, que não apenas, penso, não afronta, antes dota de concretude os valores constitucionais percebidos e acolhidos pelos constituintes e adotados como princípios e regras da Constituição do Brasil de 1988” (excertos do Voto da Relatora, Ministra Carmen Lúcia)

“A nossa Constituição, como sabemos, em homenagem ao princípio, ou, na verdade, da verdadeira metanorma da dignidade humana, foi extremamente pródiga no que diz respeito à proteção do deficiente físico, seja no artigo 23, inciso III, em que se assegura aos entes federados a competência para garantir a proteção das pessoas portadoras de deficiência física...

... se essa lei trouxer algum desequilíbrio para os contratos de concessão de transporte coletivo, ele será evidentemente resolvido em sede própria, que é a sede do Direito Administrativo.” (excerto do voto do Ministro Ricardo Ricardo Lewandowsky”

“O caso não é de propriedade privada. Não se trata disso, mas de prestação de serviço público. Serviço público que é da competência da União; o Poder concedente é a União...

O financiamento, disse bem a Relatora, o ministro Ricardo Lewandowsky também. Se resolve com base na cláusula *rebus sic stantibus* que decola no art. 37, inciso XXI, da Constituição... Se a política tarifária foi alterada em desfavor da empresa, ela que postule o reequilíbrio econômico-financeiro.” (excerto do voto do Ministro Carlos Brito)

Considerando que, **EMBORA O ENTENDIMENTO SUPRA TENHA SE REFERIDO À GRATUIDADE PREVISTA NA LEI FEDERAL 8899/94, PELOS MESMOS MOTIVOS PODE SER APLICADA AO CASO SUB EXAMINE, DE MODO QUE, CONFORME DECIDIDO PELA CORTE SUPREMA, NÃO HÁ NECESSIDADE DE SE INDICAR NA LEI QUE PREVIU A GRATUIDADE A FONTE DE CUSTEIO, POIS A ESPÉCIE NÃO SE SUBSUME AO § 5º DO ART. 195 DA CF/88 E, EM CASO DE OCORRER DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO ENTRE A EMPRESA E O PODER PÚBLICO, A SOLUÇÃO DEVE SER ENCONTRADA NO DIREITO ADMINISTRATIVO, COM A RESCISÃO DO CONTRATO, NÃO**

SENDO ESTE ARGUMENTO SUFICIENTE PARA SE EXCLUIR A ISENÇÃO DE TARIFA QUE VISA ALCANÇAR OS OBJETIVOS MAIS NOBRES DE NOSSO ORDENAMENTO JURÍDICO.

Considerando que a Lei Municipal nº 2206/2011, oriunda do Projeto de Lei supramencionado, concede o passe livre somente aos portadores de deficiência comprovadamente carentes, não estendendo a gratuidade aos seus acompanhantes;

Considerando o Ofício nº 11/2014, expedido pela APAE de Juazeiro a esta Promotora de Justiça infrafirmada, informando que, até o ano de 2013, a carteira do passe livre dava direito aos acompanhantes dos deficientes de utilizarem o transporte público urbano gratuitamente, bem como que a maioria dos atendidos naquela instituição não tem condições de pegar o transporte públicos sozinhos, bem como a família não tem recursos para arcar com o transporte do acompanhante, motivo pelo qual a maioria dos deficientes atendidos na instituição deixaram de comparecer - devido às dificuldades financeiras de suas famílias impossibilitadas de fazer o traslado dos deficientes para a APAE;

Considerando as representações feitas por familiares de deficientes noticiando que não possuem condições de arcar com as passagens de transporte coletivo para acompanharem os filhos portadores de deficiência sem prejuízo do sustento familiar;

Considerando que, negar o transporte gratuito aos acompanhantes dos deficientes de baixa renda com dificuldade de locomoção e/ou menores de 18 anos implica, em última análise, impedir o uso do benefício pelo próprio deficiente, pois este não poderá dele usufruir, face à inviabilidade de se deslocar sozinho e à impossibilidade financeira de seu acompanhante arcar com a passagem;

Resolve o Ministério Público, com fulcro no art. 75, IV, da Lei Complementar do Estado da Bahia nº 11/1996 e nas considerações *supra*:

RECOMENDAR ao PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JUAZEIRO
que envie novo Projeto de Lei à Câmara dos Vereadores prevendo a garantia da isenção de tarifa no transporte intramunicipal, urbano e rural aos acompanhantes das pessoas portadoras de deficiência que, comprovadamente por laudo médico, nos termos da lei, tiverem dificuldade de locomoção que enseje a necessidade de ajuda para deslocarem-se, e que forem menores de 18 anos, cujas famílias sejam carentes, nos temos definidos em lei;

RECOMENDAR ao Presidente da Câmara e aos demais vereadores
a apreciação com urgência do referido Projeto de Lei a ser enviado pelo Executivo,
em cumprimento a esta Recomendação.

Encaminhe-se esta recomendação ao Prefeito Municipal e à
Procuradoria do Município, devendo estes informarem a esta Promotoria e até 10
(dez) dias as providências adotadas.

Encaminhe-se ao Presidente da Câmara dos Vereadores, com cópia
aos demais Vereadores, devendo o primeiro informar a esta Promotoria, em 30
dias as providências adotadas.

LOLITA MACEDO LESSA
Promotora de Justiça

Tarcizio Augusto Campêlo Deusdará
Estagiário do Ministério Público