

24/08/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.052 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : **MIN. LUIZ FUX**
REDATOR DO ACÓRDÃO : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : **CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRANSPORTES**
ADV.(A/S) : **DARCI NORTE REBELO**
ADV.(A/S) : **AUGUSTO MARIO MENEZES PAULINO**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**
ADV.(A/S) : **REGIS ARNOLDO FERRETTI**

EMENTA: 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 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

ADI 1052 / RS

financeiro-econômico do contrato administrativo.

4. Ação direta julgada improcedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro DIAS TOFFOLI, em conformidade com a certidão de julgamento, por maioria, acordam em julgar improcedente o pedido formulado na ação direta de inconstitucionalidade, para declarar a constitucionalidade da Lei 9.823/1994, do Estado do Rio Grande do Sul, nos termos do voto do Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Redator para o acórdão, vencidos os Ministros LUIZ FUX (Relator) e MARCO AURÉLIO. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro CELSO DE MELLO.

Brasília, 25 de agosto de 2020.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

Documento assinado digitalmente

15/04/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.052 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : **MIN. LUIZ FUX**
REDATOR DO ACÓRDÃO : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : **CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRANSPORTES**
ADV.(A/S) : **DARCI NORTE REBELO**
ADV.(A/S) : **AUGUSTO MARIO MENEZES PAULINO**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**
ADV.(A/S) : **REGIS ARNOLDO FERRETTI**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Confederação Nacional dos Transportes - CNT, tendo por objeto a Lei 9.823/1993 do Estado do Rio Grande do Sul, que instituiu a gratuidade do serviço de transporte intermunicipal coletivo de passageiros para os policiais militares estaduais. Como parâmetro de controle, a requerente indicou os artigos 5º, *caput* e XXIV; 22, IX e XI; 175, parágrafo único, II e III; 230, § 2º, da Constituição Federal.

Eis o teor do diploma legal acoimado de inconstitucionalidade:

“Art. 1º - As empresas de ônibus permissionárias de linhas intermunicipais de transporte coletivo de passageiros junto ao Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem - DAER-RS, deverão ceder, gratuitamente, duas (2) passagens, por coletivo, a policiais militares.

Art. 2º - Para usufruir do benefício referido no artigo anterior, o policial militar deverá estar devidamente fardado, além de apresentar ao motorista do ônibus ou funcionário responsável da empresa, a competente Carteira de Identidade Funcional, fornecida pela Brigada

ADI 1052 / RS

Militar do Estado do Rio Grande do Sul.

Art. 3º - Caso não haja assentos disponíveis no ônibus, os policiais militares poderão viajar em pé.

Art. 4º - O Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem - DAER-RS, no prazo máximo de trinta (30) dias da vigência desta lei, editará as normas complementares à execução do contido neste diploma legal.

Art. 5º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º - Revogam-se as disposições em contrário.”

As normas constitucionais tidas por violadas dispõem, *in verbis*:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

IX - diretrizes da política nacional de transportes;

(...)

XI - trânsito e transporte;

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:

ADI 1052 / RS

(...)

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

Art. 230. (...)

§ 2º Aos maiores de sessenta e cinco anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos.”

Em sede preliminar, a requerente afirmou ser entidade de âmbito nacional representante da categoria econômica dos transportes de pessoas e carga. No mérito, em síntese, alegou:

“O clientelismo eleitoral, consorciado com irresponsabilidade política, vem aprovando, em diversos Estados do País, leis que instituem gratuidade, total ou parcial, em favor de determinados segmentos de usuários dos serviços de transportes coletivos de passageiros, introduzindo, no sistema de transporte, grave fator de perturbação da equação econômico-financeira em que devem funcionar tais serviços.

Entre outras, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul aprovou, recusando-lhe o Executivo a sanção, a Lei estadual n. 9.823, em 22 de janeiro de 1.993, promulgada pelo então Presidente da Assembleia Legislativa. Essa Lei assegurou à corporação militar estadual com efetivo de cerca de 30.000 homens, o uso gratuito do transporte coletivo intermunicipal, obrigando as empresas concessionárias a fornecer duas passagens por coletivo para os policiais militares, desde que fardados, em serviço ou não (art. 1º).

Para se ter ideia do que representa a obrigação de fornecer duas passagens por viagem, em cada coletivo, reporte-se à informação do Poder Concedente estadual. Simples operação aritmética mostra que, diariamente, em cada sentido, a Lei estadual impugnada obrigou as transportadoras a fornecer 4.375 passagens gratuitas em viagens de longo curso e 9.026 passagens em viagens metropolitanas.

Lei impositiva de tais obrigações a prestações gratuitas ostenta indisfarçável mácula de inconstitucionalidade, por afrontar, simultaneamente:

ADI 1052 / RS

- o direito de propriedade, em face de sua natureza confiscatória ou de desapropriação sem indenização (CF, art. 5º, inc. XXIV);
- o princípio constitucional da remuneração ou equilíbrio econômico-financeiro dos serviços, derivado do art. 175, parágrafo único, inc. III, da CF, que esta excepciona num único caso ao conceder gratuidade aos idosos (CF, art. 230, parágrafo 2º);
- a regra, também do Estatuto Superior, da isonomia, pois discrimina usuários (CF, art. 5º), sem qualquer fundamento socialmente aceitável;
- e, finalmente, por se tratar de legislação que invade a competência federal privativa para legislar sobre transporte e instituir direitos de usuários e política tarifária (CF, art. 175, parágrafo único, inc. II c/c art. 22. incs. IX e XI.”

O pedido de medida cautelar foi indeferido pelo Plenário desta Corte, em acórdão assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA LIMINAR. LEI DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. TRANSPORTE COLETIVO INTERMUNICIPAL. USO GRATUITO. POLÍCIA MILITAR.

Lei 9.823/93, do Estado do Rio Grande do Sul, que dispõe sobre cessão de passagens a policiais militares no sistema de transporte coletivo intermunicipal de passageiros.

Medida liminar indeferida.” (doc. 5)

A Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul alegou que há *“o repasse do custo das passagens fornecidas aos membros da corporação militar aos usuários. Já que sobre estes recaem as consequências da medida, seriam, eventualmente, os únicos legitimados e interessados na propositura de alguma ação”*. No mérito, defendeu a constitucionalidade da lei ora impugnada, sustentando, em síntese:

“Observa-se que a norma busca atender dois problemas sociais locais:

ADI 1052 / RS

- O primeiro e a impossibilidade de o policial militar arcar com o ônus do transporte necessário para transpôr o percurso entre o município em que está lotado e aquele em que reside em função da redução do custo de vida: situação que define as dificuldades que enfrentam os membros da Corporação Militar para sua própria sobrevivência em consequência dos seus baixos salários.

- Em segundo lugar, o comando legal estadual supre a lacuna advinda da insuficiência de veículos que compõem a frota da Brigada Militar no Estado, prevendo a utilização de transporte coletivo de linhas regulares para suprir necessidades dos serviços. Além de reduzir-lhes os custos, em nada afeta a economia das empresas concessionárias de transporte intermunicipal.

Ao contrário do que diz a Autora, tal patrimônio permanece inalterado; como já foi comprovado, trata-se de benefício pago pelo consumidor." (doc. 3)

O Advogado-Geral da União exarou parecer pela improcedência do pedido de mérito, aderindo aos argumentos apresentados pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul (doc. 8).

O Procurador-Geral da República, por sua vez, manifestou-se no sentido do não conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade, por ilegitimidade ativa *ad causam* e, sucessivamente, pela improcedência do pedido de mérito, por não vislumbrar nenhuma ofensa às normas constitucionais invocadas pela requerente (doc. 9).

O feito foi retirado de pauta em virtude da aposentadoria do Ministro Eros Grau (doc. 11), ao qual sucedi.

A requerente apresentou memorial reiterando o pedido de declaração de inconstitucionalidade da Lei 9.823/1993 do Estado do Rio Grande do Sul (doc. 14).

É o relatório.

15/04/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.052 RIO GRANDE DO SUL

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Antes de apreciar a constitucionalidade da Lei estadual objeto da Ação Direta, passo a examinar preliminar de ilegitimidade ativa suscitada pelo órgão ministerial.

PRELIMINAR – ILEGITIMIDADE ATIVA DA REQUERENTE

A Procuradoria-Geral da República suscitou, preliminarmente, a ilegitimidade ativa da Confederação Nacional dos Transportes (CNT), argumentando tratar-se de entidade de composição híbrida, integrada por órgãos de caráter sindical e por associações civis. Cumpre ressaltar, contudo, que, por ocasião da apreciação do pleito liminar, esta Corte já reconheceu, por unanimidade, a legitimidade ativa da Requerente. Assim votou o então Relator, Min. Francisco Rezek, acompanhado pelos demais pares: *“A Confederação Nacional dos Transportes atende ao pressuposto constitucional (artigo 103-IX). Está, portanto, habilitada a ajuizar esta espécie de ação.”*

A orientação, ademais, está de acordo com outros precedentes desta Suprema Corte que admitiram a legitimidade ativa da CNT para o ajuizamento de ações de controle concentrado (ADI 436 MC, Relator Min. OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 7/2/1991; ADI 2080 MC, Relator Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 6/2/2002). Note-se, por fim, que o estatuto social da Requerente, em seus artigos 5º e 6º, dispõe expressamente que somente integrarão o seu quadro social entidades de caráter sindical. A Confederação em comento possui representação em mais de nove Estados da Federação e inclui dentre seus objetivos a defesa dos interesses dos transportadores. Restam

ADI 1052 / RS

preenchidos, então, os requisitos para a configuração da legitimidade ativa prevista no art. 103, IX, da Carta Magna.

Por todos os motivos expostos, afasto a preliminar de ilegitimidade ativa.

MÉRITO

A presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, consoante narrado no relatório, impugna a Lei estadual 9.823/1993 do Estado do Rio Grande do Sul, na medida em que estabelece, para concessionárias de serviço público de transporte, a obrigação de fornecer gratuitamente duas passagens, por coletivo, a policiais militares fardados, estejam ou não em serviço.

A análise da constitucionalidade da Lei estadual em comento deve ser dividida em duas partes. Primeiramente, convém apreciar a sua constitucionalidade sob o aspecto formal, considerando a alegação de usurpação da competência da União para legislar sobre “diretrizes da política nacional de transportes” e “trânsito e transporte” (artigo 22, IX e XI, da CRFB), bem assim por tratar-se de lei de iniciativa da Assembleia Legislativa. Em seguida, passa-se à apreciação da constitucionalidade sob o prisma material, em especial no que tange ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos (art. 37, XXI, da CRFB) e à isonomia (art. 5º, *caput*, da CRFB).

No que diz respeito à competência do ente estadual para legislar sobre benefícios de gratuidade em transporte público em transporte coletivo intermunicipal de passageiros, tem-se que compete à União a exploração de serviços de transporte rodoviário interestadual (art. 21, XII, *e*, da CRFB) e aos Municípios a prestação dos serviços de transporte coletivo de interesse local (art. 30, V, da CRFB). Por sua vez, os serviços de transporte rodoviário intermunicipal se inserem no âmbito de

ADI 1052 / RS

competência estadual, consoante a cláusula residual inserta no art. 25, § 1º, da CRFB. Além disso, o art. 22 da Carta Magna atribui à União competência para legislar sobre “diretrizes da política nacional de transportes” (inciso IX) e “trânsito e transporte” (inciso XI). Aos Estados é conferida competência suplementar na temática de transportes, *ex vi* dos artigos 24, § 2º, e 25 da Constituição.

Diante dos dispositivos constitucionais ora apresentados, é possível compreender que os Estados-membros possuem competência legislativa para dispor sobre gratuidades no transporte rodoviário intermunicipal de passageiros com vistas ao atendimento de peculiaridades regionais, até porque o próprio ente estadual é que deverá arcar com os custos derivados da concessão do benefício ou definir fontes de receita alternativas, nos termos do art. 11 da Lei 8.987/1995. Entendimento que reservasse à União a prerrogativa de criar gratuidades nos serviços de transporte estaduais e municipais afrontaria o pacto federativo, porquanto restaria afetado o poder de autoadministração dos entes menores, no qual se insere a atribuição para gerir suas concessões e permissões de serviços públicos, inclusive quanto à política tarifária e de remuneração do concessionário ou permissionário.

Afasto, portanto, a alegação de inconstitucionalidade formal por vício de incompetência legislativa do Estado.

Passo à análise da alegação de vício de iniciativa. Consoante informações prestadas pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, a Lei objurgada é originária de proposta apresentada por Deputado Estadual. Em contrapartida, o art. 61, § 1º, II, *e*, da Constituição reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa de projetos de lei que causem impacto na gestão administrativa, de que são exemplos a “criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública”, mas também a administração de contratos administrativos para a prestação de serviços públicos.

ADI 1052 / RS

A instituição de gratuidade em serviços públicos para determinado grupo ou categoria depende da readequação econômico-financeira do contrato, a fim de assegurar ao concessionário remuneração compatível com a proposta apresentada na fase licitatória, por exigência do art. 37, XXI, da Constituição. No plano infraconstitucional, o art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995 determina, *in verbis*: “*Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração*”. Nesse sentido, a lei que disponha sobre gratuidade de serviço público deve também prever mecanismos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato ou, alternativamente, submeter-se às necessidades da Administração no que diz respeito aos recursos disponíveis para essa finalidade. Não se admite, todavia, à luz do texto constitucional, que o legislador exorte o administrador a implementar determinada gratuidade sem fornecer-lhe os meios financeiros necessários a assegurar a subsistência do contrato de concessão de serviço público.

Tendo em vista a imprescindibilidade da prestação de contrapartidas ao concessionário em razão da gratuidade, seja por subsídio direto, revisão tarifária, modificação do objeto do contrato, criação de receitas alternativas ou outros, impõe-se a iniciativa privativa do Chefe do Executivo para a apresentação de projeto de lei que verse sobre a matéria, de natureza inegavelmente afeta à gestão administrativa. Em idêntico sentido se posiciona a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, consoante demonstram os seguintes arestos, *verbis*:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.304/02 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. EXCLUSÃO DAS MOTOCICLETAS DA RELAÇÃO DE VEÍCULOS SUJEITOS AO PAGAMENTO DE PEDÁGIO. CONCESSÃO DE DESCONTO, AOS ESTUDANTES, DE CINQUENTA POR CENTO SOBRE O VALOR DO PEDÁGIO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR.

ADI 1052 / RS

EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS CELEBRADOS PELA ADMINISTRAÇÃO. VIOLAÇÃO. PRINCÍPIO DA HARMONIA ENTRE OS PODERES. AFRONTA. 1. *A lei estadual afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de obra pública, celebrado pela Administração capixaba, ao conceder descontos e isenções sem qualquer forma de compensação.* 2. *Afronta evidente ao princípio da harmonia entre os poderes, harmonia e não separação, na medida em que o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos contratos administrativos celebrados.* 3. *Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente.* (ADI 2733, Relator Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 26/10/2005, DJ 3/2/2006)

“EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 4.166/05 do Município de Cascavel/PR. Lei de iniciativa parlamentar que concede gratuidade no transporte coletivo urbano às pessoas maiores de 60 anos. Equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Reserva de Administração. Separação de Poderes. Violação. Precedentes. Recurso extraordinário parcialmente provido. 1. O Supremo Tribunal Federal tem declarado a inconstitucionalidade de leis de iniciativa do poder legislativo que preveem determinado benefício tarifário no acesso a serviço público concedido, tendo em vista a interferência indevida na gestão do contrato administrativo de concessão, matéria reservada ao Poder Executivo, estando evidenciada a ofensa ao princípio da separação dos poderes. 2. Não obstante o nobre escopo da referida norma de estender aos idosos entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos, independentemente do horário, a gratuidade nos transportes coletivos urbanos esteja prevista no art. 230, § 2º, da Constituição Federal, o diploma em referência, originado de projeto de iniciativa do poder legislativo, acaba por incidir em matéria sujeita à reserva de administração, por ser atinente aos contratos administrativos celebrados com as concessionárias de serviço de

ADI 1052 / RS

transporte coletivo urbano municipal (art. 30, inciso V, da Constituição Federal). 3. Agravo regimental não provido.” (ARE 929591-AgR, Relator Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 6/10/2017, DJe 27/10/2017)

Na mesma linha, esta Egrégia Corte já decidiu que, *verbis*: “A atribuição de vantagens aos servidores somente pode ser concedida a partir de projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, consoante dispõe o artigo 61, § 1º, inciso II, alíneas “a” e “c”, da Constituição do Brasil, desde que supervenientemente aprovado pelo Poder Legislativo” (ADI 559, Relator Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 15/2/2006). No caso em tela, a lei estabelece inegável vantagem aos policiais militares, de modo que, também por esse motivo, configurou-se o vício de iniciativa.

É de se reconhecer, por conseguinte, a inconstitucionalidade formal da Lei estadual 9.823/1993 do Estado do Rio Grande do Sul por vício de iniciativa, em afronta ao art. 61, § 1º, II, *e*, da Constituição.

Passando à análise da constitucionalidade material da lei, mas ainda no campo da regra constitucional de preservação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos (art. 37, XXI, da CRFB), insta destacar que a lei vergastada não possui qualquer dispositivo referente à recomposição dos termos originais da proposta, seja indicando diretamente a fonte de custeio ou facultando ao Executivo a definição da forma de reequilíbrio por ato administrativo como pressuposto para a efetividade da gratuidade.

Em informações, a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul alega que não existe ofensa ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato, na medida em que “*as tarifas gratuitas têm seu custo repassado ao consumidor, que vê embutido no preço das suas o das usufruídas pelas pessoas isentas, entre elas os policiais militares*”. A afirmação, contudo, ignora a denominada “elasticidade da demanda”, ou seja, o comportamento dos potenciais adquirentes de determinado bem ou serviço em face da

ADI 1052 / RS

variação do seu preço. Assim, a variação percentual na quantidade demandada do serviço pode ser superior à variação percentual do seu preço. Quanto maior o grau de elasticidade, mais sensível a procura pelo serviço se revela relativamente ao seu preço (v. VARIAN, Hal R. *Intermediate Microeconomics: a modern approach*. 8 ed. New York: W. W. Norton & Company, 2010. p. 274). Noutras palavras, o fornecedor experimentará uma redução de suas receitas caso aumente o preço, porquanto a demanda pelo seu produto reduzir-se-á.

Em um estudo de autoria de pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) especificamente sobre a elasticidade da demanda por transporte público coletivo urbano no Brasil, anotou-se que, *verbis*: “com a operação dos sistemas nesse regime elástico, qualquer aumento de preço nas tarifas gera uma redução mais que proporcional na demanda, implicando, na prática, uma queda de receita mesmo com aumento do preço cobrado. Na prática, o nível elevado de preço induz a não realização da viagem para uma fatia da demanda – no caso dos mais pobres – e estimula a substituição da viagem por modos privados – nos demais segmentos de usuários de transporte público. Nessa situação, a fim de não ter queda de sua receita, a gestão do sistema de transporte não possuiria muita margem de manobra para precificação de sua tarifa, a não ser sua redução, decisão difícil de ser levada adiante sem que haja uma forte política de redução dos custos” (CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de; PEREIRA, Rafael Henrique Moraes. “Efeitos da variação da tarifa e da renda da população sobre a demanda de transporte público coletivo urbano no Brasil”. In: *TRANSPORTES*, v. 20, n. 1, 2012. ISSN: 2237-1346).

Resta claro, ante o exposto, que a concessionária de serviços públicos de transporte coletivo intermunicipal experimentará prejuízo, em comparação com a proposta original, caso a contrapartida pela gratuidade concedida seja traduzida em aumento de tarifa para os demais usuários. Ainda que assim não fosse, o ajuste no preço cobrado do usuário pelo serviço depende da atuação do Executivo, porquanto a

ADI 1052 / RS

fixação de tarifas constitui matéria de reserva de administração, *ex vi* do art. 29, V, da Lei 8.987/95 (“*Incumbe ao poder concedente: homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas na forma desta Lei, das normas pertinentes e do contrato*”). Dessa forma, não poderia o legislador impor a observância de uma gratuidade sem a prévia existência de mecanismo de reequilíbrio contratual. Releva mencionar, por fim, que o efetivo da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Sul atualmente ultrapassa os 15.000 (quinze mil) policiais, denotando expressivo impacto nos custos de operação do serviço.

Por essas razões, reconheço a inconstitucionalidade da lei em exame por violação ao art. 37, XXI, da Constituição, no ponto em que determina a preservação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Um último ponto a ser enfrentado é o da violação ao princípio da isonomia (art. 5º, *caput*, da CRFB).

O princípio da isonomia não significa uma vedação completa a um tratamento díspar por parte do legislador. Legislar é, por excelência, um ato de redistribuir recursos no meio coletivo, com vistas ao atingimento de objetivos socialmente adequados. A todo o tempo, normas jurídicas tratam indivíduos de forma distinta de acordo com classificações estabelecidas de forma mais ou menos específica pelo legislador. Portanto, a Constituição não proíbe a alocação de benefícios ou a imposição de ônus de forma desigual entre pessoas ou grupos.

É conhecida a afirmação de que o princípio da isonomia exige que os indivíduos seja tratados como iguais na medida de sua igualdade. Entretanto, é sabido que as pessoas são ao mesmo tempo iguais e diferentes em diversos aspectos. Na realidade, o princípio da isonomia exige uma investigação sobre (i) o modo como os grupos beneficiados ou prejudicados são classificados e (ii) o objetivo que se pretende alcançar a partir dessa classificação. Noutras palavras, o princípio da isonomia exige

ADI 1052 / RS

um nexo de adequação entre o tratamento desigual e uma finalidade legítima a ser atingida por esse meio. A partir dessa linha, classificações de indivíduos apenas são justificáveis quando se baseiam em aspectos relevantes, ou seja, empiricamente relacionados ao propósito da norma.

O requisito de relevância da distinção tornar-se-ia inócuo caso o legislador possuísse ilimitada margem para a escolha dos propósitos que deseja alcançar. É preciso, assim, estabelecer critérios que impeçam a adoção de objetivos arbitrários para justificar uma intolerável discriminação. Um exemplo diz respeito às chamadas “preferências nuas” (*naked preferences*), na expressão cunhada pelo Professor da Universidade de Harvard Cass Sunstein. Para Sunstein, a *Equal Protection clause* ou cláusula da proteção igualitária, constante da décima quarta emenda à Constituição americana, resta violada quando ocorre “a distribuição de recursos ou oportunidades para um grupo em detrimento de outro somente porque os favorecidos exerceram um poder político cru para obter o que querem” (no original: “*the distribution of resources or opportunities to one group rather than another solely on the ground that those favored have exercised the raw political power to obtain what they want*”). SUNSTEIN, Cass R. Naked Preferences and the Constitution. 84 *Columbia Law Review* 1689 [1984]).

No caso em apreço, as justificativas apresentadas pelo legislador para o discrimen são a “*impossibilidade de o policial militar arcar com o ônus do transporte necessário para transpor o percurso entre o município em que está lotado e aquele que reside em função da redução do custo de vida*” e a “*insuficiência de veículos que compõem a frota da Brigada Militar no Estado, prevendo a utilização de transporte coletivo de linhas regulares para suprir necessidades dos serviços*” (informações prestadas pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, p. 67). Deve-se ressaltar, todavia, que a lei estadual impugnada confere gratuidade no transporte coletivo aos policiais militares independentemente de estarem no exercício de suas funções. A análise, portanto, deve se dividir quanto aos

ADI 1052 / RS

dois casos de gratuidade: para policiais militares em serviço e de folga.

No que tange aos policiais militares de folga, o benefício da gratuidade certamente se traduz em uma preferência nua por parte do legislador. Afinal, fora de serviço, o funcionário público se encontra em patamar de isonomia relativamente aos demais indivíduos, não se justificando o gozo de qualquer tipo de benesse em detrimento da coletividade, sob pena de configurar-se benefício odioso. Não por outro motivo, a Constituição impõe a impessoalidade na administração pública (art. 37, *caput*, da CRFB), mandamento do qual se extrai a vedação a favorecimentos direcionados a sujeitos arbitrariamente preferidos pelo poder público. Nada justifica que o pagamento ou não pelo serviço de transporte público seja definido pela profissão do usuário, nem que o particular seja colocado em um plano inferior que o funcionário público quando sequer se encontra em exercício do cargo.

Relembre-se que qualquer gratuidade conferida a um grupo será custeada pelo restante dos usuários (no caso de reajuste de tarifa) ou de toda a sociedade (se houver subsídio direto para o custeio do benefício). Então, particulares, porventura mais pobres e que utilizam o transporte público para as suas atividades essenciais, pagarão mais caro pelo serviço, para beneficiar os servidores públicos destinatários da atenção do legislador. Essa realocação de recursos na sociedade se revela despida de qualquer justificativa legítima, de modo que ofende o núcleo do princípio da isonomia (art. 5º, *caput*, da CRFB). Do contrário, poder-se-ia argumentar pela legitimidade de leis conferindo benesses a servidores públicos em quaisquer tipos de serviços, já que o efeito redistributivo seria idêntico. Por exemplo, imagine-se uma lei conferindo gratuidade a policiais militares em cinemas, teatros e parques de diversões. Evidentemente, a ofensa à isonomia seria intolerável, como no caso em análise.

Passa-se a enfrentar, então, a gratuidade conferida aos policiais

ADI 1052 / RS

militares em serviço. Há dois motivos relacionados ao exercício das funções policiais para a edição da norma impugnada. O primeiro é a utilização do transporte coletivo intermunicipal para o trânsito de policiais de e para o trabalho. O segundo seria o suprimento da carência de viaturas policiais para as rondas e deslocamentos relacionados às atividades da corporação. Dessa maneira, a gratuidade passa a servir como um substitutivo para a concessão de vale-transporte, auxílio transporte ou assemelhados, bem assim como alternativa ao incremento da frota de viaturas. Resta saber, assim, se é legítimo ao legislativo alcançar os objetivos ora descritos por meio da concessão de gratuidade, com o conseqüente aumento de tarifas ou subsídio direto à concessionária pelo Estado, em vez de transcorrer as vias ordinárias da aprovação legislativa de remuneração aos policiais para o custeio do transporte e da abertura de procedimento licitatório para a aquisição de viaturas.

É estreme de dúvidas que, em qualquer caso, o custo será repassado para o contribuinte em geral ou para os demais usuários do transporte público – registrando-se novamente que o aumento de tarifas recai com maior intensidade sobre a parcela menos favorecida da população, que depende dos modais coletivos para se locomover. Cuida-se, assim, de medida alternativa com impacto redistributivo odioso, pois afronta o objetivo fundamental, insculpido no art. 3º, III, da Carta Magna, de reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Demais disso, a mensuração do aumento de custo para a concessionária é tarefa complexa, pois muitas vezes o efetivo uso dos coletivos pelos beneficiários de gratuidades é desconhecido, fazendo-se a estimativa por amostragem ou procedimento correlato. Por essa razão, cobrir as despesas com a gratuidade é geralmente mais oneroso que financiar auxílio transporte aos policiais. Sob essa lógica, a medida ofenderia o princípio da eficiência, plasmado no art. 37, *caput*, da Constituição.

ADI 1052 / RS

Some-se, ainda, o fato de que a utilização dos coletivos para o transporte de policiais militares configura burla aos requisitos constitucionalmente previstos para a requisição administrativa de bens particulares. O art. 5º, XXV, da Constituição apenas permite à autoridade usar de propriedade particular “no caso de iminente perigo público”, sendo assegurada indenização. Não há qualquer dispositivo constitucional que sujeite os bens de concessionárias de serviços públicos à utilização pelos agentes públicos a qualquer tempo, ainda que para o atendimento das funções administrativas.

Conclui-se, assim, que a lei estadual em apreço é inconstitucional, seja quanto à gratuidade para policiais de folga, seja para aqueles em serviço.

Outro problema que surge nesse contexto é o da chamada subinclusão, que ocorre quando, para o atingimento de um objetivo legítimo, a classificação adotada não alcança todos os indivíduos na mesma situação, ou seja, não abarca todo o grupo necessário para que o propósito da lei seja completamente satisfeito. Pode-se justificar a subinclusão sob múltiplos argumentos. Por exemplo, a concessão de um benefício a determinado grupo, na fase de implementação da lei, pode demandar menos recursos relativamente a outros indivíduos – por exemplo, em razão da facilidade de identificação dos componentes do grupo. Outra hipótese é aquela em que o grupo não incluído se diferencia dos indivíduos abrangidos pela classificação por determinado aspecto, muito embora sejam iguais por outra característica.

In casu, todavia, não há motivo razoável para o discrimen entre policiais militares e outros servidores públicos, como policiais civis e bombeiros militares. Existem, inclusive, projetos de lei em curso perante a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul para “*estender aos policiais civis do Estado do Rio Grande do Sul o benefício já concedido aos policiais militares que necessitam transporte intermunicipal para cumprimento dos seus*

ADI 1052 / RS

deveres” (Projeto de Lei n.º 70/2000) e para estender o mesmo benefício aos bombeiros militares (Projetos de Lei n.º 210/2014 e 75/2018). A subinclusão, aqui, é evidente e injustificável. Não sendo possível ao Judiciário estender o benefício à categoria excluída, por aplicação analógica da Súmula 339 deste Supremo Tribunal Federal (“Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia”), é de rigor reconhecer a invalidade da norma.

Ex positis, julgo **PROCEDENTE** a Ação Direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual 9.823/1993 do Estado do Rio Grande do Sul.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.052

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRANSPORTES

ADV.(A/S) : DARCI NORTE REBELO (0002437/RS)

ADV.(A/S) : AUGUSTO MARIO MENEZES PAULINO (83263/MG)

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADV.(A/S) : REGIS ARNOLDO FERRETTI (4621/RS)

Decisão: Retirado de pauta ante a aposentadoria do Senhor Ministro Eros Grau (Relator). Ausente, licenciado, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Plenário, 04.08.2010.

Decisão: Após o voto do Ministro Luiz Fux (Relator), que julgava procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual nº 9.823/1993 do Estado do Rio Grande do Sul, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Falou, pela requerente, o Dr. Julio Firmino da Rocha Filho. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica no início da sessão, o Ministro Celso de Mello (art. 2º, § 5º, da Res. 642/2019). Plenário, Sessão Virtual de 3.4.2020 a 14.4.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

24/08/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.052 RIO GRANDE DO SUL

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional dos Transportes, em face da Lei 9.823/1993 do Estado do Rio Grande do Sul, que dispõe sobre a cessão de passagens a policiais militares no sistema de transporte coletivo intermunicipal de passageiros. Eis o teor da norma impugnada:

Art. 1º - As empresas de ônibus permissionárias de linhas intermunicipais de transporte coletivo de passageiros junto ao Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem - DAER-RS, deverão ceder, gratuitamente, duas (2) passagens, por coletivo, a policiais militares.

Art. 2º - Para usufruir do benefício referido no artigo anterior, o policial militar deverá estar devidamente fardado, além de apresentar ao motorista do ônibus ou funcionário responsável da empresa, a competente Carteira de Identidade Funcional, fornecida pela Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul.

Art. 3º - Caso não haja assentos disponíveis no ônibus, os policiais militares poderão viajar em pé.

Art. 4º - O Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem - DAER-RS, no prazo máximo de trinta (30) dias da vigência desta lei, editará as normas complementares à execução do contido neste diploma legal.

Art. 5º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º - Revogam-se as disposições em contrário.

Alega-se, em suma, que a lei impugnada teria violado os seguintes preceitos constitucionais: (a) invasão da competência privativa da União para legislar sobre transporte e instituir direitos de usuários e política tarifária (art. 22, IX e XI, e 175, parágrafo único, II, da CF); (b) o direito de

ADI 1052 / RS

propriedade (art. 5º, XXIV, da CF), sob fundamento na natureza confiscatória da previsão legislativa ou de acarretar uma desapropriação sem indenização; (c) o princípio da remuneração ou do equilíbrio econômico-financeiro dos serviços públicos (art. 175, parágrafo único, III, da CF); e (d) o princípio da isonomia, em face da discriminação entre usuários do serviço (art. 5º da CF).

Em 26/5/1994, a CORTE indeferiu o pedido de medida cautelar, em pronunciamento assim ementado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA LIMINAR. LEI DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. TRANSPORTE COLETIVO INTERMUNICIPAL. USO GRATUITO. POLICIA MILITAR. Lei 9.823/93, do Estado do Rio Grande do Sul, que dispõe sobre cessão de passagens a policiais militares no sistema de transporte coletivo intermunicipal de passageiros. Medida liminar indeferida. (ADI 1.052 MC, Rel. FRANCISCO REZEK, Tribunal Pleno, DJ de 23/9/1994)

Submetido o mérito da demanda a julgamento virtual, o Ministro Relator LUIZ FUX conhece a ação e julga procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual 9.823/1993 do Estado do Rio Grande do Sul.

Para uma melhor compreensão da matéria, pedi vista dos autos. É o breve relatório.

Peço vênia para divergir do eminente Ministro Relator, LUIZ FUX, quanto ao mérito da ação.

O Estado do Rio Grande do Sul, dentro de sua esfera de competência, poderia ter editado a norma prevendo gratuidade aos policiais militares no sistema de transporte coletivo intermunicipal de passageiros, uma vez que as matérias relacionadas a *“segurança pública”* e *“transporte intermunicipal”* são de sua competência.

O federalismo e suas regras de distribuição de competências legislativas são um dos grandes alicerces da consagração da fórmula

ADI 1052 / RS

Estado de Direito, que, conforme salientado por PABLO LUCAS VERDÚ, ainda exerce particular fascinação sobre os juristas. Essa fórmula aponta a necessidade de o Direito ser respeitoso com as interpretações acerca de diferentes dispositivos constitucionais que envolvem diversas competências legislativas, para que se garanta a previsão do legislador constituinte sobre a divisão dos centros de poder entre os entes federativos, cuja importância é ressaltada tanto por JORGE MIRANDA (*Manual de direito constitucional*. 4. Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1990, t.1, p. 13-14), quanto por JOSÉ GOMES CANOTILHO (*Direito constitucional e teoria da Constituição*. Almedina, p. 87).

A essencialidade da discussão não está na maior ou menor importância do assunto específico tratado pela legislação, mas sim na observância respeitosa à competência constitucional do ente federativo para editá-la (MAURICE DUVERGER. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1955. p. 265 e ss.), com preservação de sua autonomia e sem interferência dos demais entes da federação, pois, como salientado por LÚCIO LEVI:

a federação constitui, portanto, a realização mais alta dos princípios do constitucionalismo. Com efeito, a ideia do Estado de direito, o Estado que submete todos os poderes à lei constitucional, parece que pode encontrar sua plena realização somente quando, na fase de uma distribuição substancial das competências, o Executivo e o Judiciário assumem as características e as funções que têm no Estado Federal. (NORBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI, GIANFRANCO PASQUINO (Coord.). *Dicionário de política*. v. I, p. 482).

O equilíbrio na interpretação constitucional sobre a distribuição de competências na história do federalismo iniciou com a Constituição norte-americana de 1787. A análise de suas características e consequências, bem como do desenvolvimento de seus institutos, vem sendo realizada desde os escritos de JAY, MADISON e HAMILTON, nos artigos federalistas, publicados sob o codinome *Publius*, durante os anos

ADI 1052 / RS

de 1787-1788, até os dias de hoje, e mostra que se trata de um sistema baseado principalmente na consagração da divisão constitucional de competências, para manutenção de autonomia dos entes federativos e equilíbrio no exercício do poder (THOMAS MCINTYRE COOLEY. *The general principles of constitutional law in the United States of America*. 3. ed. Boston: Little, Brown and Company, 1898. p. 52; DONALD L. ROBINSON. *To the best of my ability: the presidency the constitution*. New York: W. W. Norton & Company, 1987. p. 18-19). Em 1887, em seu centenário, o estadista inglês WILLIAM GLADSTONE, um dos mais influentes primeiros-ministros ingleses, afirmou que a Constituição dos Estados Unidos “era a mais maravilhosa obra jamais concebida num momento dado pelo cérebro e o propósito do homem”, por equilibrar o exercício do poder.

É importante salientar, dentro dessa perspectiva da “mais maravilhosa obra jamais concebida”, que a questão do federalismo e do equilíbrio entre o Poder Central e os Poderes Regionais foi das questões mais discutidas durante a Convenção norte-americana, pois a manutenção do equilíbrio Democrático e Republicano, no âmbito do Regime Federalista, depende do bom entendimento, definição, fixação de funções, deveres e responsabilidades entre os três Poderes, bem como da fiel observância da distribuição de competências legislativas, administrativas e tributárias entre União, Estados e Municípios, característica do Pacto Federativo, consagrado constitucionalmente no Brasil, desde a primeira Constituição Republicana, em 1891, até a Constituição Federal de 1988.

A Federação, portanto, nasceu adotando a necessidade de um poder central, com competências suficientes para manter a união e coesão do próprio País, garantindo-lhe, como afirmado por HAMILTON, a oportunidade máxima para a consecução da paz e liberdade contra o facciosismo e a insurreição (*The Federalist papers*, nº IX) e permitindo à União realizar seu papel aglutinador dos diversos Estados-Membros e de equilíbrio no exercício das diversas funções constitucionais delegadas aos três poderes de Estado.

Durante a evolução do federalismo, passou-se da ideia de três

ADI 1052 / RS

campos de poder mutuamente exclusivos e limitadores, segundo a qual a União, os Estados e os Municípios teriam suas áreas exclusivas de autoridade, para um novo modelo federal baseado principalmente na cooperação, como salientado por KARL LOEWENSTEIN (*Teoría de la constitución*. Barcelona: Ariel, 1962. p. 362).

O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto obviamente nas diversas ditaduras que sofremos, quanto nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro, portanto, é o princípio da predominância do interesse, não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, mas também em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias, como na presente ação direta de inconstitucionalidade.

A própria Constituição Federal, presumindo, de forma absoluta para algumas matérias, a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, *a priori*, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).

Atuando dessa maneira, se, na distribuição formal de competências, houve um maior afastamento do federalismo centrípeto que sempre caracterizou a república brasileira, na distribuição material, nossas tradições históricas, político-econômicas e culturais, somadas ao próprio interesse do legislador constituinte, que permaneceria como poder constituído (Congresso Nacional), após a edição da Constituição de 1988,

ADI 1052 / RS

acabaram por produzir grande generosidade do texto constitucional na previsão dos poderes enumerados da União, com a fixação de competência privativa para a maioria dos assuntos de maior importância legislativa.

Consequentemente, concordemos ou não, no texto da Constituição de 1988, as contingências históricas, político-econômicas e culturais mantiveram a concentração dos temas mais importantes no Congresso Nacional, em detrimento das Assembleias locais, como salientado por JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO (*Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 317), e facilmente constatado ao analisarmos o rol de competências legislativas da União estabelecidas no artigo 22 do texto constitucional.

Essa opção inicial do legislador constituinte, ao centralizar, nos poderes enumerados da União (CF, artigo 22), a maioria das matérias legislativas mais importantes, contudo, não afastou da Constituição de 1988 os princípios básicos de nossa tradição republicana federalista, que gravita em torno do princípio da autonomia, da participação política e da existência de competências legislativas próprias dos Estados/Distrito Federal e Municípios, indicando ao intérprete a necessidade de aplicá-los como vetores principais em cada hipótese concreta em que haja a necessidade de análise da predominância do interesse, para que se garanta a manutenção, fortalecimento e, principalmente, o equilíbrio federativo (GERALDO ATALIBA. *República e constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 10), que se caracteriza pelo respeito às diversidades locais, como bem salientado por MICHAEL J. MALBIN, ao apontar que a intenção dos elaboradores da Carta Constitucional Americana foi justamente estimular e incentivar a diversidade, transcendendo as facções e trabalhando pelo bem comum (*A ordem constitucional americana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987, p. 144), consagrando, ainda, a pluralidade de centros locais de poder, com autonomia de autogoverno e autoadministração, para que se reforçasse a ideia de preservação da autonomia na elaboração do federalismo, como salientado por ALEXIS DE TOCQUEVILLE, ao comentar a formação da

ADI 1052 / RS

nação americana (*Democracia na América: leis e costumes*. São Paulo: Martins Fontes, 1988. p. 37 e ss.), que serviu de modelo à nossa Primeira Constituição Republicana em 1891.

Nos regimes federalistas, respeitadas as opções realizadas pelo legislador constituinte e previamente estabelecidas no próprio texto constitucional, quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências e, conseqüentemente, a necessidade de definição do ente federativo competente para legislar sobre determinado e específico assunto, que engloba uma ou várias matérias com previsão ou reflexos em diversos ramos do Direito, caberá ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal, que garantam o imprescindível equilíbrio federativo (JUAN FERRANDO BADÍA. *El estado unitário: El federal y El estado regional*. Madri: Tecnos, 1978, p. 77; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO. *O Estado federal brasileiro na Constituição de 1988*. Revista de Direito Administrativo, n. 179, p. 1; RAUL MACHADO HORTA. *Tendências atuais da federação brasileira*. Cadernos de direito constitucional e ciência política, n. 16, p. 17; e, do mesmo autor: *Estruturação da federação*. Revista de Direito Público, n. 81, p. 53 e ss.; CARLOS MÁRIO VELLOSO. *Estado federal e estados federados na Constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo*. Revista de Direito Administrativo, n. 187, p. 1 e ss.; JOSAPHAT MARINHO. *Rui Barbosa e a federação*. Revista de Informação Legislativa, n. 130, p. 40 e ss.; SEABRA FAGUNDES. *Novas perspectivas do federalismo brasileiro*. Revista de Direito Administrativo, n. 99, p. 1 e ss.).

Como se sabe, na esteira de outros documentos constitucionais, o legislador constituinte de 1988 distribuiu entre os entes federativos a competência legislativa em diversas matérias, reservando ao ente central (União) o protagonismo necessário para a edição de normas de interesse geral, e aos demais entes a possibilidade de suplementarem essa legislação geral.

Sobre o tema, indispensável é a lição de RAUL MACHADO HORTA:

ADI 1052 / RS

As Constituições federais passaram a explorar, com maior amplitude, a *repartição vertical de competências*, que realiza a distribuição de idêntica matéria legislativa entre a União Federal e os Estados-membros, estabelecendo verdadeiro condomínio legislativo, consoante regras constitucionais de convivência. A repartição vertical de competências conduziu à técnica da *legislação federal fundamental*, de *normas gerais* e de *diretrizes essenciais*, que recai sobre determinada matéria legislativa de eleição do constituinte federal. *A legislação federal é reveladora das linhas essenciais, enquanto a legislação local buscará preencher o claro que lhe ficou, afeiçoando a matéria revelada na legislação de normas gerais às peculiaridades e às exigências estaduais. A Lei Fundamental ou de princípios servirá de molde à legislação estadual. É a Rahmengesetz dos alemães; a Legge-cornice, dos italianos; a Loi de cadre, dos franceses; são as normas gerais do Direito Constitucional Brasileiro (MACHADO HORTA, Raul. Estudos de direito constitucional. Belo horizonte: Del Rey, 1995, p. 366).*

Conforme já observei em sede doutrinária (*Direito constitucional*. 36. ed. – São Paulo: Atlas, 2020), as competências relacionadas a segurança pública (CF, art. 144) e para regulamentação do transporte intermunicipal (CF, art. 25, §1º) são pertencentes ao Estado membro.

Uma rápida análise sobre a divisão de competências prevista na Constituição Federal de 1988 demonstra que a União não detém outras competências senão aquelas que lhe são deferidas expressamente pelo texto constitucional. No tocante, porém, aos Estados-membros, apesar de possuírem algumas competências descritas explicitamente, encontram no art. 25, § 1º, a grande fonte de sua competência, pois lhes são reservadas as competências que não lhes sejam vedadas pela constituição.

Por outro lado, em relação aos municípios, a constituição adota a técnica de enunciar competências explícitas, além de fornecer um critério para a determinação de competência, por meio da cláusula *assuntos de interesse local*.

ADI 1052 / RS

Com efeito, o art. 22, IX e XI, confere à União, privativamente, competência para legislar sobre as diretrizes da política nacional de transportes e sobre trânsito e transporte. Além disso, a Constituição Federal, no art. 21, XII, *e*, afirma competir à União explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão de serviço de transporte rodoviário, interestadual e internacional de passageiros.

Ainda, no campo específico do transporte coletivo municipal, o art. 30, V, faz referência expressa à competência municipal para organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.

Consequentemente, se à União caberá a organização das diretrizes básicas sobre a política nacional de transporte (trânsito e transporte) e ao município as regras de interesse local, resta saber a abrangência da competência remanescente dos Estados-membros. Ao analisar a questão, CELSO BASTOS afirma que a

partilha de competências desemboca num modelo de repartição que se incumbe de entregar a cada um desses níveis de governo a competência para organizar o transporte na esfera da sua jurisdição; cabe, portanto, à União o transporte Federal, aos Estados o transporte estadual ou intermunicipal, chegando-se, por este mesmo caminho à mesma conclusão: ao município cabe a organização e prestação do transporte de interesse local, ou municipal (*Transporte rodoviário coletivo (linhas intermunicipais)*). *Cadernos de direito constitucional e ciência política*, nº 5, p. 169)”

Conclui-se, portanto, não competir à União, tampouco aos municípios, legislar sobre normas de trânsito e transporte intermunicipal, sob pena de invasão da esfera de atuação do Estado-membro. Trata-se, por conseguinte, de competência remanescente dos Estados-membros, aos quais competirão a gestão e a administração das modalidades de transporte coletivo intermunicipal.

ADI 1052 / RS

De outra perspectiva, alega a requerente que a previsão normativa representaria afronta ao direito de propriedade (art. 5º, XXIV, da CF), ao princípio da remuneração ou do equilíbrio econômico-financeiro dos serviços públicos (art. 175, parágrafo único, III, da CF) e ao princípio da isonomia (art. 5º da CF).

Sem razão.

Como visto, a norma impugnada prevê a disponibilização, por parte das empresas de ônibus permissionárias de linhas intermunicipais de transporte coletivo de passageiros junto ao Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem - DAER-RS, de duas passagens por coletivo a policiais militares (art. 1º), desde que devidamente fardados e identificados (art. 2º), ressalvando que a utilização de assentos pelos beneficiários fica condicionada à sua disponibilidade, que, não havendo, poderão viajar em pé (art. 3º).

Ao assim dispor, observa-se que a norma impugnada não favorece diminuição da quantidade de passageiros pagantes pelo serviço, restando evidentes dois cenários, que conduzem, todavia, à mesma conclusão.

De um lado, considerando a existência de assentos disponíveis, duas passagens poderão ser concedidas a policiais militares devidamente fardados, circunstância que, havendo ou não a presença dos militares, é indiferente para a equação do equilíbrio-financeiro do contrato, que permanecerá, em linha de princípio, inalterada.

Por outro lado, considerando a lotação máxima do veículo com a venda de todos os assentos, a permissão para que dois policiais militares viagem em pé também não apresenta um fator determinando que possa causar desequilíbrio financeiro ao contrato administrativo, tendo em vista que os lugares postos à venda serão ocupados por usuários pagantes.

Nesse contexto, não há falar em violação ao direito de propriedade, tampouco ao equilíbrio econômico-financeiro dos serviços públicos.

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

ADI 1052 / RS

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.

Diante do exposto, divirjo do eminente relator, Min. LUIZ FUX, e JULGO IMPROCEDENTE o pedido veiculado na petição inicial.

É o voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.052

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRANSPORTES

ADV.(A/S) : DARCI NORTE REBELO (0002437/RS)

ADV.(A/S) : AUGUSTO MARIO MENEZES PAULINO (83263/MG)

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADV.(A/S) : REGIS ARNOLDO FERRETTI (4621/RS)

Decisão: Retirado de pauta ante a aposentadoria do Senhor Ministro Eros Grau (Relator). Ausente, licenciado, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Plenário, 04.08.2010.

Decisão: Após o voto do Ministro Luiz Fux (Relator), que julgava procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual nº 9.823/1993 do Estado do Rio Grande do Sul, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Falou, pela requerente, o Dr. Julio Firmino da Rocha Filho. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica no início da sessão, o Ministro Celso de Mello (art. 2º, § 5º, da Res. 642/2019). Plenário, Sessão Virtual de 3.4.2020 a 14.4.2020.

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou improcedente o pedido veiculado na petição inicial, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, Redator para o acórdão, vencidos os Ministros Luiz Fux (Relator) e Marco Aurélio. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Plenário, Sessão Virtual de 14.8.2020 a 21.8.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário