



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

### Comarca de Fortaleza

### 13ª Vara da Fazenda Pública

Processo: 0608132-54.2020.8.06.0001

Assunto [Liminar]

Classe AÇÃO CIVIL PÚBLICA (65)

Requerente PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA, MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ- 19ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE FORTALEZA

Requerido EMPRESA DE TRANSPORTE URBANO DE FORTALEZA S.A - ETUFOR, MUNICÍPIO DE FORTALEZA - PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

### SENTENÇA

Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ** em face da **EMPRESA DE TRANSPORTE URBANO DE FORTALEZA - ETUFOR E DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA**, objetivando que as pessoas com Obesidade Grau III possam ser consideradas para todos os efeitos, como pessoa com deficiência em relação à acessibilidade e gratuidade no serviço público de transporte urbano.

Narra o promovente que, *litteris*: “O procedimento Administrativo que dá ensejo à presente demanda foi instaurado após reclamação do Sr. Marcos Levi Gomes Silva, o qual teve negado o benefício do passe-livre pela ETUFOR. O objetivo do procedimento era verificar a possibilidade de reconhecimento da obesidade grau III como deficiência, para fins de fruição de benefícios e concessão de recursos financeiros assistenciais aos sujeitos com a referida enfermidade, respeitando os direitos à acessibilidade e gratuidade no transporte público municipal.

No decorrer do procedimento, foi verificado que a situação das pessoas que apresentam esse tipo de deficiência é especialmente grave tendo em vista o critério inconstitucional e ilegal para definir quem é pessoa com deficiência (como se verá adiante) utilizado atualmente para excluir em todos os casos de obesidade grau III como deficiência para fins de gratuidade de transporte, o que impede a aquisição de benefícios, que facilitariam a vida desses sujeitos, a despeito da dificuldade e do preconceito que enfrentam diariamente.

*A EMPRESA DE TRANSPORTE URBANO DE FORTALEZA (doravante ETUFOR) não vem priorizando, como seria o seu dever legal, a acessibilidade e o direito das pessoas com este tipo de deficiência grave.*

*Diante da essencialidade do serviço prestado pela ETUFOR em fornecer serviço público de transporte urbano acessível e da atual situação do Município, em que todos os direitos básicos dos cidadãos com obesidade estão sendo negados, já que não há direito sequer a gratuidade no sistema de transporte público para que possam se deslocar, a fim de buscar atendimento de saúde ou tratamento psicológico e psiquiátrico, seguindo os parâmetros adotados pelo Brasil em tratados internacionais de Direitos Humanos, esgotadas as vias administrativas, não resta alternativa ao Ministério Público senão ajuizar a presente Ação Civil Pública.*

*Ressalte-se a gravidade da situação das pessoas com obesidade grau III, que geralmente não conseguem oportunidade de trabalho, assim vivem em constantes crises financeiras e não podem exercer o direito de transitarem gratuitamente na cidade para realizarem acompanhamentos médicos e psiquiátricos. Pergunta-se: como realizarão os tratamentos necessários sem qualquer meio que assegure gratuitamente seu deslocamento no Município de Fortaleza? Nos casos de acompanhamento pelos Centros Específicos da rede de saúde, imprescindível para essas pessoas que precisam de acompanhamento especializado, muitas vezes necessitam realizar intervenção cirúrgica, como garantir que terão todo o acompanhamento e realizarão todos os exames indispensáveis, os quais acarretariam em uma possível melhora nas condições de vida desses cidadãos?*

*No caso específico do Sr. Marcos Levi, além da obesidade grau III, que lhe acarreta muitas dificuldades, possui o diagnóstico de leucemia promielocítica aguda (CID 10 C92.4), a qual lhe obstaculiza ainda mais na realização dos afazeres diários. Sua situação ilustra ainda mais a necessidade de a ETUFOR utilizar o critério da avaliação biopsicossocial, conforme previsto na Lei Brasileira de Inclusão". (sic)*

Com a inicial, vieram os documentos de id's 37697584 a 37697804.

Reserva da apreciação do pleito de antecipação da tutela para após o contraditório, conforme despacho id. 37696799.

O Município de Fortaleza apresentou contestação em id. 37696790, defendendo a sua ilegitimidade passiva e, no mérito, requereu o julgamento improcedente do feito.

Réplica em doc. id. 37696804.

A ETUFOR apresentou contestação em id. 68887353, arguindo que Obesidade Grau III não se encontra no rol de doenças que caracterizem pessoa com deficiência, não autorizando, portanto, a gratuidade no transporte público.

Réplica em id. 71847013.

**Eis o relatório. Passo a decidir.**

Quanto à tramitação processual, verifico que a pretensão autoral se revela

uma questão preponderantemente de direito, razão pela qual, entendo desnecessária a produção de prova oral ou técnica, de modo que, julgo antecipadamente a lide, nos termos do art. 355, I, do CPC.

### **Da Preliminar.**

Em relação à **preliminar de ilegitimidade processual passiva** do Município de Fortaleza, acolho-a, já que a Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza - ETUFOR, sucessora da ETTUSA (Empresa Técnica de Transporte Urbano S/A), foi criada mediante lei autorizativa (Lei Municipal nº 7.481/93), cuja finalidade básica é a prestação de serviços, mediante remuneração justa e compatível com as regras do mercado específico, a entidades públicas ou privadas, nas áreas de transporte e tráfego.

No art. 1º, foi estabelecido que a Empresa terá a forma de Sociedade de Economia Mista, sendo vinculada, administrativamente, à Secretaria de Transporte do Município, tendo personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio, gozando de autonomia administrativa e financeira.

Assim, considerando a autonomia inerente às Sociedades de Economia Mista, as quais contam com patrimônio próprio, reconheço a ilegitimidade passiva do Município de Fortaleza.

Nesse sentido, o entendimento do e. STJ:

**ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AUTARQUIA. ENTE PÚBLICO DOTADO DE PERSONALIDADE JURÍDICA E AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA. CAPACIDADE PARA ESTAR EM JUÍZO NA DEFESA DE SEUS INTERESSES. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DA FAZENDA ESTADUAL. RECONHECIDA. 1. A jurisprudência desta Corte Superior de Justiça firmou-se no sentido de que, em sendo dotada de personalidade jurídica própria, bem como de autonomia administrativa e financeira, a autarquia possui capacidade processual, devendo ser diretamente acionada em juízo no tocante à defesa de seus interesses. 2. Agravo regimental desprovido.**

(STJ - AgRg nos EDcl no REsp: 1050105 SP 2008/0084761-6, Relator: Ministra LAURITA VAZ, Data de Julgamento: 14/09/2010, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJe 04/10/2010) (**Grifei**)

Nesse sentido, o posicionamento do TJCE, *verbis*:

**ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL EM MANDADO DE SEGURANÇA. PRELIMINAR. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DO ESTADO DO CEARÁ PARA RESPONDER POR ATOS**

PRATICADOS POR SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. MÉRITO. PROCESSO SELETIVO DESTINADO À CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS PARA O METROFOR. 4ª (QUARTA) ETAPA. TREINAMENTO PROFISSIONAL. MUDANÇA NA METODOLOGIA UTILIZADA PELA BANCA EXAMINADORA PARA AVALIAÇÃO DOS CANDIDATOS. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. INVALIDAÇÃO DO ATO QUESTIONADO NO WRIT. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STJ E STF. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. SENTENÇA REFORMADA. 1. Em evidência, apelação cível, buscando a reforma de sentença, por meio da qual o magistrado de primeiro grau, em sede de mandado de segurança, extinguiu o feito sem resolução de mérito, por ausência de prova pré-constituída do direito líquido e certo violado (art. 10 da Lei nº 12.016/2009 c/c art. 485, inciso I, do CPC). 2. **Preliminarmente, é válido destacar que a Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos - METROFOR se trata de uma sociedade de economia mista, dotada de personalidade jurídica própria, que não se encontra subordinada, hierarquicamente, a nenhum outro órgão da Administração Direta do Estado do Ceará.** 3. **Daí se segue que, como possui autonomia administrativa, técnica e financeira para persecução das finalidades previstas em lei, em regra, deve responder sozinha pelos atos praticados por seus dirigentes.** 4. **Assim, é realmente indevida a presença do Estado do Ceará no polo passivo da lide, por lhe faltar *legitimatío* para tanto, sendo sua exclusão medida que se impõe.** 5. Já no mérito, restou evidenciado nos autos que a Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos - METROFOR submeteu os candidatos a apenas uma única avaliação, ao final de todos os 10 (dez) módulos do treinamento profissional, referente à 4ª (quarta) etapa do processo seletivo destinado à contratação de servidores temporários (assistente operacional/agente de estação), em violação ao disposto no Edital nº 04/2016. 6. Ocorre que prevalece a orientação, no âmbito do STF, de que as regras dos editais de concurso e seleção pública somente podem ser alterados, em caso de erro material em seu texto ou de superveniente modificação na lei que disciplina a carreira, o que não é absolutamente o caso. 7. Diante de tal panorama, em que manifesta a existência de vício no ato administrativo ora questionado no writ, é de rigor a intervenção do Poder Judiciário, in casu, para fins de declará-lo nulo de pleno direito. 8. Deve, portanto, ser reformada a decisão proferida pelo Juízo a quo e, ipso facto, concedida parcialmente a ordem requestada no mandado de segurança em face da Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos - METROFOR, com fulcro no art. 487, inciso I, do CPC. - Precedentes. - Apelação conhecida e parcialmente provida. - Sentença reformada. ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de Apelação Cível nº 0144649-23.2017.8.06.0001, em que figuram as partes acima indicadas. Acorda a 3ª Câmara de Direito Público deste egrégio

Tribunal de Justiça, por unanimidade, em conhecer da apelação interposta, para acolher a preliminar de ilegitimidade suscitada e, no mérito, dar-lhe parcial provimento, reformando a sentença, nos termos do voto desta Relatora. Fortaleza, 25 de outubro de 2021. DESEMBARGADORA MARIA IRACEMA MARTINS DO VALE, Relatora

(TJ-CE - AC: 01446492320178060001 CE 0144649-23.2017.8.06.0001, Relator: MARIA IRACEMA MARTINS DO VALE, Data de Julgamento: 25/10/2021, 3ª Câmara Direito Público, Data de Publicação: 25/10/2021) (**Grifei**)

**Acolho**, portanto, a ilegitimidade passiva *ad causam* do Município de Fortaleza.

### **Do Mérito.**

A ação civil pública é instrumento jurídico fundamental para a defesa de interesses coletivos e difusos da sociedade. Ela é regulamentada pela Lei nº 7.347/85 e tem como principal objetivo, a proteção de direitos que não são exclusivamente individuais, mas sim, de um grupo de pessoas ou da própria sociedade.

Essa forma de ação judicial permite que entidades legitimadas, como o Ministério Público, Defensoria Pública, associações e outras entidades civis, atuem em nome da coletividade para buscar a reparação de danos causados por atos ilícitos, e para a promoção e preservação de direitos fundamentais.

Nos termos do art. 1º, inciso IV, da Lei nº 7.347/85, os legitimados ativos podem ingressar com a demanda para tutelar direitos difusos e coletivos. No caso apresentado, a tutela dos direitos de locomoção das pessoas com Obesidade Grau III se caracteriza como direito fundamental difuso, vale dizer, direito constitucional metaindividual indivisível, cujos titulares são indeterminados no momento da busca do amparo judicial.

Analisando os autos, notadamente, a documentação acostada pela parte autora, identifico que o *Parquet*, na sua função de defensor da coletividade, requereu que o promovido implementasse política que assegurasse às pessoas com Obesidade Grau III, o acesso, com igualdade de oportunidades com as demais pessoas, o direito ao transporte gratuito. Fundamenta o Ministério Público essa postulação, com a Convenção Internacional da Pessoa com Deficiência, inserida no sistema normativo brasileiro, mediante Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, com *status* constitucional, garantindo que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais tenham aplicação imediata.

A Lei 8.899/94 previu a gratuidade e os descontos nas passagens do transporte interestadual às pessoas portadoras de deficiência, comprovadamente carentes, no sistema de transporte coletivo interestadual.

Nos termos do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015), pessoa com deficiência poderá ser assim conceituada como, *verbis*:

Art. 2º. Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

§1º. A avaliação da deficiência, quando necessária, será biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar e considerará:

I – os impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo;

II – os fatores socioambientais, psicológicos e pessoais;

III – a limitação no desempenho das atividades; e

IV – a restrição de participação.

§2º. O Poder Executivo criará instrumentos para avaliação da deficiência.

A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada e incorporada ao ordenamento jurídico pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e Decreto nº 6.949/2009, com rito especial previsto no art. 5º, § 3º, da CF/88, consagra em seu art. 1º, a definição de pessoas com deficiência, *verbis*:

"Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas".

A Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015) dispõe que a acessibilidade é um direito que garante à pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida, viver de forma independente e exercer seus direitos de cidadania e de participação social. De natureza geral, a acessibilidade imbrica-se a todos os direitos, serviços e atendimentos destinados à pessoa com deficiência.

Em seu art. 79, § 3º, estabelece, expressamente, que compete ao Ministério Público tomar as medidas necessárias à garantia dos direitos previstos às pessoas com deficiência, o que legitima a pretensão autoral.

Sob esse prisma, depreende-se que a legislação federal de regência, além do modelo médico, lastreado em perícias médicas, para considerar uma pessoa com deficiência, adotou, também, o critério biopsicossocial, segundo o qual, a avaliação da deficiência levará em consideração, barreiras e impedimentos às quais o indivíduo está submetido em seu ambiente residencial, social e profissional.

Sendo assim, em análise interpretativa das normas acima colacionadas, reconheço como pessoa com deficiência, aquelas com impedimento de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o que engloba pessoas

com Obesidade Grau III, em nível que comprometa sua estrutura física.

O Superior Tribunal de Justiça, por ocasião do julgamento no Recurso Especial nº 2015.02.73850-0, sob a relatoria do Min. Herman Benjamin, decidiu, em situação similar, que, *verbis*: “Em caso de dúvida ou lacuna, a legislação de proteção de sujeitos vulneráveis deve ser interpretada ou integrada da forma que lhes seja mais favorável, vedado ao administrador e ao juiz acrescentar, acentuar ou inferir limitações ao exercício pleno dos direitos individuais e sociais previstos na Constituição e nas leis. Exatamente em decorrência da particular condição física, mental ou sensorial a exigir atenção elevada e prioritária para que se viabilize por completo sua inalienável dignidade humana, as pessoas com deficiência precisam de mais direitos — e também de direitos mais eficazes —, predicado não só inseparável do Estado Social de Direito, constitucionalizado em 1988, como também indicador do grau de civilização dos brasileiros”. (STJ. 2ª Turma. RESP nº 2015.02.73850-0. Rel. Min. Herman Benjamin. DJE de 19/12/2018, pág. 295)

Logo, no caso concreto, foi concedido às pessoas com deficiência, o passe livre, também, no transporte rodoviário interestadual, com o fundamento da utilização de critérios de interpretação e integração da Lei de Proteção de Sujeitos Vulneráveis.

O Tribunal de Justiça do Ceará, no mesmo sentido, decidiu, *litteris*:

**EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE OS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. LEI Nº 13.146/2015(ESTATUTO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA). LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 57/2008. CRIAÇÃO DE INSTRUMENTOS PARA AVALIAÇÃO BIOPSISSOCIAL DA DEFICIÊNCIA DE PESSOAS COM CARDIOPATIA GRAVE PARA FINS DE GRATUIDADE NO TRANSPORTE PÚBLICO DE FORTALEZA. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICA PÚBLICA. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STF E DO STJ. OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E DA ISONOMIA. APELAÇÃO CONHECIDA E DESPROVIDA. SENTENÇA MANTIDA.**

1. O cerne da controvérsia cinge-se em aferir a higidez da sentença que julgou procedente a pretensão ministerial, a fim de condenar a ETUFOR e o Município de Fortaleza ao cumprimento de obrigação de fazer consistente na criação de uma Comissão para Avaliação de Deficiência, em que conste equipe multiprofissional e interdisciplinar para avaliação da deficiência no caso de pessoas com cardiopatia grave, segundo critério biopsicossocial, para fins de concessão de gratuidade no serviço público de transporte urbano de Fortaleza.

2. De acordo com o método biopsicossocial positivado no art. 2º, §§ 1º e 2º, da Lei nº 13.146/2015, a deficiência deve ser compreendida como resultado da interação entre as

*características da pessoa, sua capacidade funcional, barreiras e impedimentos, e o contexto ambiental/social em que está inserida. A abordagem da deficiência e o objeto da avaliação não devem se limitar apenas a características intrínsecas da pessoa e a diagnósticos médicos. Ressalte-se que a norma impõe ao Poder Executivo o engendramento de instrumentos para a avaliação da deficiência.*

*3. Nessa perspectiva, constata-se que milhares de pessoas acometidas de cardiopatia grave e sujeitas aos mesmos obstáculos em seu ambiente social têm o seu direito à acessibilidade e à gratuidade no transporte público municipal tolhido, dificultando o acesso ao tratamento da saúde, haja vista que, com base em critério exclusivamente médico-pericial e diante da inescusável omissão estatal em implementar a avaliação biopsicossocial, não são reconhecidas como indivíduos com deficiência.*

**4. Destarte, à luz dos princípios da dignidade da pessoa humana e da isonomia, revela-se legítima a intervenção do Poder Judiciário para impor à Administração Pública, no caso o Município de Fortaleza e a ETUFOR, obrigação de fazer consistente na criação de instrumentos e mecanismos para a avaliação da deficiência de pessoas acometidas de cardiopatia grave, segundo o critério biopsicossocial, para fins de concessão de gratuidade no serviço de transporte público urbano de Fortaleza, garantindo-lhes ampla acessibilidade e mobilidade, e possibilitando o rompimento de barreiras que as impedem de exercer com plenitude os seus direitos, notadamente o acesso ao adequado tratamento de saúde.**

5. Saliente-se que o rol de deficiências elencado no art. 2º da Lei Complementar Municipal nº 57/2008 não deve ser visto como hermeticamente fechado, em caráter taxativo. Ao revés, deve ser interpretado em conformidade com a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, incorporada ao regramento jurídico interno com natureza constitucional, e com o Estatuto da Pessoa com Deficiência, de modo a se conferir máxima efetividade aos direitos assegurados aos portadores de deficiência e garantir a sua plena inclusão social em igualdade de condições com as demais pessoas.

6. Convém destacar, por oportuno, que os Tribunais Superiores Pátrios têm admitido o controle jurisdicional de políticas públicas para fins de efetivação de direitos sociais nos casos de letargia infundada do Poder Público em cumprir seus deveres constitucionais atinentes à implementação das garantias fundamentais, não havendo que se falar, desta feita, em ofensa ao postulado da separação dos poderes. Precedentes do STF e do STJ.

7. Apelação conhecida, mas desprovida. Sentença mantida. ACÓRDÃO: Vistos, relatados e discutidos estes autos, acorda a 3ª Câmara Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, por unanimidade, em conhecer da Apelação, a fim de negar-lhe provimento, tudo nos termos do voto da relatora, parte integrante deste. (TJCE APL CÍVEL 0165939-60.2018.8.06.0001. Relatora: Desa Joriza Magalhães Pinheiro. Data de julgamento e publicação: 13/03/2023). (**Grifei**)

Ante o exposto, **JULGO EXTINTO** este processo em relação ao Município de Fortaleza, por reconhecer sua ilegitimidade passiva, nos termos do art. 485, VI, do CPC, **JULGANDO PROCEDENTE** o pedido, com fundamento no art. 487, I, do CPC, determinando que a Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza - ETUFOR estabeleça, permanentemente, a contratação de equipe multiprofissional e interdisciplinar para atender às demandas no âmbito municipal, com a criação de uma Comissão para Avaliação de Deficiência, devendo constar equipe exclusiva para avaliação de pessoas com Obesidade Grau III, pena de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), em prol do Fundo Estadual de Defesa dos Direitos Difusos do Estado do Ceará - FDID.

Para exequibilidade, **CONCEDO** o pedido liminar, determinando que o Promovido realize, no prazo de 60 (sessenta) dias, avaliação por equipe multiprofissional e interdisciplinar, segundo critério biopsicossocial, de Marcos Levi Gomes Silva, bem como, de todas as demais pessoas com Obesidade Grau III, que se enquadrem em referida situação, pena de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), em prol do Fundo Estadual de Defesa dos Direitos Difusos do Estado do Ceará - FDID.

Sem condenação em custas processuais (art. 5, I, da Lei Estadual nº 16.132/2016).

Sem honorários (art. 44, I, da Lei nº 8.625/1993).

Decorrido o prazo recursal, remetam-se os autos ao Tribunal de Justiça, para reexame necessário.

P. R. I.

Fortaleza, 22 de maio de 2024.

João Everardo Matos Biermann

Juiz