



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Número do 1.0000.19.068118-9/000 **Númeraço** 0681189-
Relator: Des.(a) Audebert Delage
Relator do Acordão: Des.(a) Audebert Delage
Data do Julgamento: 31/10/2019
Data da Publicaçã: 08/11/2019

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 4.345/19, DO MUNICÍPIO DE LAGOA SANTA - TRANSPORTE PÚBLICO - INSTITUIÇÃO DE HIPÓTESE DE ISENÇÃO TARIFÁRIA - INICIATIVA PARLAMENTAR - APARENTE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - MEDIDA CAUTELAR - REQUISITOS LEGAIS PRESENTES NA HIPÓTESE - LIMINAR QUE SE DEFERE "IN CASU".

- O Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que interfiram na gestão de contratos de concessões de serviços públicos.

- Evidenciada a relevância da fundamentação e existindo risco de que a aplicação do dispositivo legal impugnado produza efeitos de difícil desfazimento caso seja declarada a inconstitucionalidade daquele ao final, é de rigor a concessão da medida cautelar a fim de que seja suspensa a eficácia e aplicabilidade da disposição contrastada até o desfecho da ADI.

V.v. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA CAUTELAR - SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DA LEI Nº 4.345/19, DO MUNICÍPIO DE LAGOA SANTA - INICIATIVA DO LEGISLATIVO - ISENÇÃO TARIFÁRIA NO TRANSPORTE URBANO COLETIVO - VÍCIO NÃO VERIFICADO - LIMINAR INDEFERIDA.

AÇÃO DIRETA INCONST Nº 1.0000.19.068118-9/000 - COMARCA DE LAGOA SANTA - REQUERENTE(S): PREFEITO DO MUNICÍPIO DE LAGOA SANTA - REQUERIDO(A)(S): CAMARA MUNICIPAL DE LAGOA SANTA

A C Ó R D ã O



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Vistos etc., acorda, em Turma, o ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em DEFERIR A MEDIDA CAUTELAR, POR MAIORIA DE VOTOS.

DES. AUDEBERT DELAGE

RELATOR.

DES. AUDEBERT DELAGE (RELATOR)

VOTO

O Prefeito do Município de Lagoa Santa apresentou esta representação, com pedido de cautelar suspensiva, visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.345/19, que "dispõe sobre passe livre no transporte coletivo urbano de pessoas com deficiência no Município de Lagoa Santa." (evento nº 05)

O requerente sustenta que a norma impugnada, de iniciativa do Legislativo, ao tratar de hipótese de isenção tarifária no transporte urbano coletivo, invade esfera de gestão administrativa que é atribuída privativamente ao Executivo, em expressa violação dos princípios da separação de poderes, do ato jurídico perfeito e da segurança jurídica. Aduz que a competência para regular o transporte público municipal de passageiros é uma atribuição reservada ao Prefeito. Invoca a aplicação dos arts. 6º, 161, I, 170, VI, 171, I, e 173, §1º, da Constituição do Estado e menciona a orientação



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

jurisprudencial em abono à sua tese.

Pede a concessão de medida cautelar (fl. 27, a).

Notificada, a Câmara Municipal de Lagoa Santa apresentou informações (evento nº 31).

A douta Procuradoria-Geral de Justiça, com vista dos autos, manifestou-se pelo indeferimento da liminar (evento nº 42).

Dos requisitos da medida cautelar.

A norma impugnada, que foi introduzida no ordenamento jurídico pelo Poder Legislativo, refere-se à concessão de isenção de tarifa no âmbito do transporte coletivo urbano do Município de Lagoa Santa.

Pois bem.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o ARE nº 878.911/RJ sob a sistemática de repercussão geral da matéria, firmou o entendimento de que "não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

regime jurídico de servidores públicos."

Confira-se o teor da ementa:

"Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido." (relator o Ministro Gilmar Mendes, DJ de 29/09/16)

In casu, tenho, em princípio, que a norma impugnada não está incluída no âmbito da competência privativa reservada ao Chefe do Executivo, por não se referir à criação ou alteração de estrutura dos órgãos da Administração nem a regime jurídico de servidores públicos.

No julgamento da ADI nº 1.0000.14.070660-7/00 (TJMG), o em. Desembargador Eduardo Machado, em caso similar, salientou que:

"Não é inconstitucional a lei que institui passe-livre para estudantes no transporte coletivo, porquanto apesar de gerar



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

dispêndio de dinheiro público, em razão da isenção do pagamento de tarifa (preço público), esta se refere a questão contratual e não orçamentária, a qual não é matéria exclusiva do Chefe do Poder executivo."

Nesse sentido:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE ALÉM PARAÍBA - VÍCIO DE INICIATIVA - DEFICIENTE FÍSICO - TARIFA DE TRANSPORTE PÚBLICO - ISENÇÃO - AUMENTO DE DESPESA - INOCORRÊNCIA - CRITÉRIO NACIONAL - LEI FEDERAL N.º 13.146/2015 - COMPROVAÇÃO DE RENDA INFERIOR A DOIS SALÁRIOS MÍNIMOS - REPRESENTAÇÃO REJEITADA. 1. A matéria atinente à isenção de tarifa de transporte público a portador de necessidades especiais não é tema de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos ao art. 66, inc. III, alínea "b" e "c", da Constituição Estadual. 2. Se a hipótese de concessão do passe livre estabelecida no §4º do art. 1º da Lei Municipal n.º 3.320/2015, do Município de Além Paraíba, é a comprovação de "renda familiar igual ou inferior a (dois) salários mínimos ou per capita igual ou inferior a 1/2 (meio) salário mínimo vigente no Estado de Minas Gerais" e não há demonstração de que o critério adotado efetivamente aumenta despesa municipal se comparado ao parâmetro estabelecido na Lei Federal n.º 13.146/2015, é de rejeitar a arguição de inconstitucionalidade da lei local." (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.15.063030-9/000, relator o Desembargador Edgard Penna Amorim, DJ de 10/11/16)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - GRATUIDADE DO TRANSPORTE PÚBLICO PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA - INCONSTITUCIONALIDADE NÃO RECONHECIDA - VÍCIO DE INICIATIVA - NÃO OCORRÊNCIA - IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. Não há violação ao princípio da separação dos poderes quando a matéria tratada pela lei não está inserida naquelas de iniciativa do Poder Executivo, as



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

quais devem ser interpretadas de forma restritiva. Improcedência do pedido é medida que se impõe." (ADI nº 1.0000.15.051976-7/000, relator o Desembargador Antônio Carlos Cruvinel, DJ de 09/11/16)

Logo, ausentes os requisitos autorizadores para a concessão do pedido, indefiro a medida cautelar postulada.

DES. BELIZÁRIO DE LACERDA

Com a devida vênia do eminente Relator, hei por bem divergir de seu judicioso voto pelas razões que passo a expor.

Inicialmente, transcrevo o diploma legal questionado nesta ação:

LEI Nº 4.345/2019, DE 04 DE JUNHO DE 2019.

Dispõe sobre passe livre no transporte coletivo urbano de pessoas com deficiência no Município de Lagoa

Santa/MG.

A Câmara Municipal de Lagoa Santa aprovou, e eu,

Presidente, no uso de minhas atribuições conferidas pelo ordenamento jurídico vigente, em especial, o Art. 49, §§ 2º e 6º da Lei Orgânica Municipal, PROMULGO a seguinte Lei:

Art. 1º. O Município de Lagoa Santa concederá passe livre no transporte coletivo urbano às pessoas com deficiência nos termos desta Lei.



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Art. 2º. Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, intelectual, mental 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.

Art. 3º. Para os fins específicos dessa Lei, é considerada pessoa com deficiência a que se enquadra nas seguintes categorias:

I - Deficiência física: alteração completa ou parcial de um ou mais segmentos do corpo humano, acarretando o comprometimento da função física, apresentando-se sob a forma de paraplegia, paraparesia, monoplegia, monoparesia, tetraplegia, tetraparesia, triplegia, triparesia, hemiplegia, ostomia, amputação ou ausência de membro, paralisia cerebral, nanismo, membros com deformidade congênita ou adquirida, exceto as deformidades estéticas e as que não prozem dificuldades para o desempenho das funções;

II - Deficiência auditiva: perda bilateral, parcial ou total, de quarenta e um decibéis (dB) ou mais, aferida por audiograma nas frequências de 500HZ, 1.000HZ, 2.000HZ e 3.000HZ;

III - Deficiência visual: cegueira, na qual a acuidade

visual é igual ou menor que 0,005 no menor olho, com a melhor correção óptica; a baixa visão, que significa acuidade visual entre 0,3 e 0,05 no melhor olho, com a melhor correção óptica; os casos nos quais a somatória da medida do campo visual em ambos os olhos for igual ou menor a 60º; ou a ocorrência simultânea de quaisquer das condições anteriores;

IV - Deficiência intelectual: funcionamento intelectual

significativamente inferior à média, com manifestações antes dos dezoito anos e limitações associadas a duas ou mais áreas de habilidades adaptativas, tais como:



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

- a) Comunicação;
- b) Cuidado pessoal;
- c) Habilidades Sociais;
- d) Utilização de recursos da comunicação;
- e) Saúde e Segurança;
- f) Habilidades acadêmicas;
- g) Lazer;
- h) Trabalho;
- i) Deficiência múltipla - associação de duas ou mais deficiências;
- j) Autismo - na forma da Lei Federal nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012.

Art. 4º. Para fins específicos dessa Lei, equipara-se à

pessoa com deficiência auditiva, as pessoas com surdez unilateral em grau severa ou profunda, maior de 70 decibéis, aferida conforme disposto no inciso II, do artigo 3º, e, na forma do artigo 6º, ambos desta Lei.

Art. 5º. Para fins específicos desta Lei, equipara-se a

pessoa com deficiência visual, as pessoas com cegueira total monocular, aferida conforme disposto no inciso III, do artigo 3º, e, na forma do artigo 6º, ambos desta Lei.

Art. 6º. As deficiências a que se referem os artigos 3º, 4º e 5º, desta



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Lei, serão comprovadas por meio de laudo médico prolatado por profissional do Sistema Único de Saúde ou clínica conveniada com o serviço público de saúde, o qual deverá ser apresentado, em via original ou cópia autenticada, ao motorista condutor do transporte coletivo quando do embarque do beneficiário.

Art. 7º. O passe livre será extensivo a um acompanhante da pessoa com deficiência, nos casos de necessidade devidamente atestada no laudo médico mencionado no artigo 6º.

Art. 8º. A pessoa que se enquadrar temporariamente nas categorias de deficiência definidas nesta Lei, cuja

transitoriedade estiver atestada no laudo médico, indicando o tempo do tratamento, terá a gratuidade no transporte coletivo urbano na medida exata da duração do tratamento, extensivo ao acompanhante, nos termos do artigo anterior.

Art. 9º. O mau uso do benefício concedido por esta Lei, sujeita o usuário à suspensão por 30 (trinta) dias e, em caso de reincidência, por 6 (seis) meses.

Art. 10. O Poder Executivo regulamentará, no que couber, a presente Lei.

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Câmara Municipal de Lagoa Santa, 04 de junho de 2019

Pois bem.

A concessão da liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade demanda a confluência de dois requisitos, 'id est', a fumaça do bom direito e o perigo da demora.



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Na hipótese, "primo icto oculi" reputo relevante a fundamentação deduzida pelo Requerente, uma vez que a norma impugnada, de iniciativa parlamentar, ao instituir hipótese de isenção tarifária no serviço de transporte coletivo urbano municipal, acaba por interferir diretamente na gestão dos contratos administrativos celebrados entre o Município de Lagoa Santa e as concessionárias de transporte coletivo, matéria sujeita à reserva da Administração, conforme já decidiu o egrégio Supremo Tribunal Federal:

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 transporte coletivo urbano municipal (art. 30, inciso V, da Constituição Federal). 3. Agravo regimental não provido (ARE nº 929.591 AgR, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, DJe: 27.10.2017 - destaquei).

No mesmo sentido já se manifestou este col. Órgão Especial:



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE GOVERNADOR VALADARES. LEI MUNICIPAL QUE CONCEDE DESCONTOS A ESTUDANTES, USUÁRIOS DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO. INICIATIVA PARLAMENTAR. OFENSA À REGRA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES DO STF. SUBORDINAÇÃO DO ISS A UM REGIME DE COMPENSAÇÃO PARA VIABILIZAR O BILHETE GRATUITO. IMPOSSIBILIDADE. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.

- A Lei Municipal nº 6.738/ 2016, de iniciativa do Poder Legislativo - que concede desconto na tarifa de transporte coletivo a estudantes da rede de ensino situada no Município de Governador Valadares -, é inconstitucional, em razão de ofender a regra da separação dos poderes.

- Hipótese na qual, ainda, é inconstitucional subordinar a arrecadação do ISS incidente sobre a prestação do serviço de transporte como forma de compensação ao desconto dado aos estudantes. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.16.092003-9/000, Relator(a): Des.(a) Alberto Vilas Boas , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 13/06/2019, publicação da súmula em 19/06/2019)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL N.º 6.734/2016 - MUNICÍPIO DE GOVERNADOR VALADARES - INTELIGÊNCIA DO ART. 66, INC. III, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA - SERVIÇO DE TRANSPORTE PÚBLICO - INOCORRÊNCIA - VÍCIO DE INICIATIVA - INSTALAÇÃO DE AR CONDICIONADO - PRINCÍPIO DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO - CONTRATOS DE CONCESSÃO - FERIMENTO - SEPARAÇÃO DOS PODERES - VIOLAÇÃO - INCONSTITUCIONALIDADE - EQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO DO CONTRATO - PROCEDÊNCIA.

Na esteira de precedente do Supremo Tribunal Federal (ARE n.º 929591 Agr), é inconstitucional a Lei n.º 6.734/2016 do Município de



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Governador Valadares, de iniciativa do Poder Legislativo, que obriga a instalação de ar condicionado pela concessionária de transporte público e afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, já que configura interferência na gestão administrativa dos contratos, violação do princípio da separação dos poderes e invasão da reserva da administração." (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.16.096071-2/000, Relator(a): Des.(a) Edgard Penna Amorim , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 05/05/2019, publicação da súmula em 31/05/2019)

Lado outro, considerando que a implantação da Lei Municipal impugnada impacta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão celebrado pelo Município, tendo o condão de comprometer o orçamento e inviabilizar a prestação de outros serviços de interesse da coletividade, resta satisfeito, também o requisito do "periculum in mora" a justificar a concessão da medida cautelar.

Mediante tais sucintos fundamentos DEFIRO A LIMINAR para suspender, provisoriamente, os efeitos da Lei nº 4.345/19, do Município de Lagoa Santa, até o julgamento final desta ação direta de inconstitucionalidade

DES. GILSON SOARES LEMES

Data venia, ouso discordar do culto Relator.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Lagoa Santa em face Lei Municipal nº 4.345/19, que dispõe acerca da gratuidade do transporte coletivo urbano a pessoas portadoras de necessidades especiais, no Município de Lagoa Santa.

A concessão de medida cautelar nas ações de jurisdição constitucional concentrada necessita de comprovação de perigo de lesão irreparável (IVES GANDRA MARTINS, Repertório IOB de



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

jurisprudência, n 8/95, p. 150/154, abr. 1995), uma vez tratar-se de exceção ao princípio segundo o qual os atos normativos são presumidamente constitucionais (ADI 1.155-3/DF, Pleno, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ de 18/5/2001), conforme ensinamento de PAULO BROSSARD, segundo axioma incontroverso, a lei se presume constitucional. A lei se presume constitucional, porque elaborada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo, isto é, por dois dos três poderes, situados no mesmo plano que o Judiciário (A constituição e as leis a ela anteriores. Arquivo Ministério da Justiça. Brasília, 45 (180), jul./dez. 1992. p. 139).

Em uma análise superficial, considerando que estamos julgando apenas a medida cautelar, vislumbra-se que a concessão de gratuidade ao transporte público aos munícipes portadores de necessidades especiais, repercute na gestão dos contratos administrativos firmados entre o ente público municipal e as empresas de transporte coletivo. Sendo assim, em juízo de prelibação, tal matéria seria de reserva privativa do Chefe do Executivo municipal, sob pena de violação ao princípio da separação de poderes.

Mutatis mutandis, em situação assemelhada o Supremo Tribunal Federal reconheceu a violação ao princípio da separação dos poderes:

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



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

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 transporte coletivo urbano municipal (art. 30, inciso V, da Constituição Federal). 3. Agravo regimental não provido. (ARE 929591 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 06/10/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-247 DIVULG 26-10-2017 PUBLIC 27-10-2017).

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADI ESTADUAL. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. ISENÇÃO DE TARIFA NO TRANSPORTE COLETIVO LOCAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. PRECEDENTES. RECURSO EXTRAORDINÁRIO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (...) É inconstitucional a Lei Municipal de Lins 5.394, de 2 de julho de 2010, que institui hipótese de isenção de tarifa no transporte coletivo local, por vício de iniciativa. Ademais, tal proceder configura violação da independência e harmonia dos poderes, bem como criação de despesa sem previsão de recursos. Violação dos arts. 2º e 61, § 1º, II, b, da Constituição Federal, aplicáveis aos Municípios por força do princípio da simetria e 'ex vi' dos arts. 5º, 25 e 47, XVIII, e 144 da Constituição Estadual (RE 728783, Relator(a): Min. CARMEN LUCIA, julgado em 31-05-2016, DJe-113 DIVULG 02-06-2016 PUBLIC 03-06-2016).

Assim, o Excelso Pretório já declarou a inconstitucionalidade de leis de iniciativa do poder legislativo que previam determinado benefício tarifário no acesso a serviço público concedido. A Corte Constitucional entende haver interferência indevida na gestão do contrato administrativo de concessão, matéria reservada ao Poder Executivo, estando evidenciada a ofensa ao princípio da separação dos poderes. Sobre o tema, cita-se:



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

"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. 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 o Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, DJ de 3/2/06).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.449/04 DO DISTRITO FEDERAL. PROIBIÇÃO DE COBRANÇA DE ASSINATURA BÁSICA NOS SERVIÇOS DE ÁGUA, LUZ, GÁS, TV A CABO E TELEFONIA. INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR E PRESTAR OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE TELECOMUNICAÇÕES E ENERGIA ELÉTRICA (CF, ART. 21, XI E XII, b, E 22, IV). FIXAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA COMO PRERROGATIVA INERENTE À TITULARIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO (CF, ART. 175, PARÁGRAFO ÚNICO, III). AFASTAMENTO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO-MEMBRO PARA LEGISLAR SOBRE CONSUMO (CF, ART. 24, V E VII). USUÁRIO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CUJO REGIME GUARDA DISTINÇÃO COM A FIGURA DO CONSUMIDOR (CF, ART. 175, PARÁGRAFO ÚNICO, II). PRECEDENTES. SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E GÁS. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO (CF, ART. 2º). PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. (...) 4. Ofende a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da Separação de Poderes (CF, art. 2º), a proibição de cobrança de tarifa de assinatura básica no que concerne aos serviços



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

de água e gás, em grande medida submetidos também à incidência de leis federais (CF, art. 22, IV), mormente quando constante de ato normativo emanado do Poder Legislativo fruto de iniciativa parlamentar, porquanto supressora da margem de apreciação do Chefe do Poder Executivo Distrital na condução da Administração Pública, no que se inclui a formulação da política pública remuneratória do serviço público. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente" (ADI 3.343, Relator o Ministro Ayres Britto, Relator para o acórdão o Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe de 22/11/11, grifo nosso).

Ademais, nesse sentido, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.733/ES, o Ministro Eros Grau, estabeleceu que "a isenção e os descontos contemplados pelo texto normativo frustram as expectativas da contratada, já que reduzem suas receitas sem que seja prevista qualquer forma de compensação por essa redução, o que acarreta desequilíbrio na relação contratual", sendo por essa razão, a concessão de tal benefício, matéria exclusiva do Chefe do Poder Executivo municipal.

Inclusive, já tive oportunidade de votar em tal sentido nesse egrégio Órgão Especial:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 4.198/2018 DO MUNICÍPIO DE LAGOA SANTA - AMPLIAÇÃO DA GRATUIDADE NO TRANSPORTE PÚBLICO URBANO A IDOSOS MAIORES DE 60 ANOS DE IDADE - INICIATIVA PARLAMENTAR - DEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO CELEBRADO COM O MUNICÍPIO - APARENTE OFENSA AO PRINCÍPIO DA HARMONIA E SEPARAÇÃO DOS PODERES - TUTELA DE URGÊNCIA - REQUISITOS PREENCHIDOS - MEDIDA CAUTELAR - CONCESSÃO. - Para a suspensão da medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade, necessária a constatação da coexistência dos pressupostos legais,



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

quais sejam, a relevância do fundamento em que se assenta o pedido na inicial (fumaça do bom direito) e o perigo da demora representado pela possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da tutela jurisdicional pleiteada consistente na insuportabilidade dos danos emergentes do próprio ato impugnado, sendo que, constatada a presença de ambos os requisitos o pedido de suspensão deve ser deferido.

v.v: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA CAUTELAR - SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DA LEI Nº 4.198/18, DO MUNICÍPIO DE LAGOA SANTA - INICIATIVA DO LEGISLATIVO - ISENÇÃO TARIFÁRIA NO TRANSPORTE COLETIVO - VÍCIO NÃO VERIFICADO - LIMINAR INDEFERIDA. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.18.096944-6/000, Relator(a): Des.(a) Audebert Delage , Relator(a) para o acórdão: Des.(a) Gilson Soares Leme, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 19/03/2019, publicação da súmula em 21/03/2019)

Assim sendo, data venia, defiro a liminar pleiteada, suspendendo a Lei Municipal nº 4.345/19, do Município de Lagoa Santa, até o julgamento do mérito.

É como voto.

DES. KILDARE CARVALHO

Peço vênias ao eminente Desembargador Relator para acompanhar a divergência inaugurada pelo ilustre Des. Belizário Lacerda e conceder a cautelar na presente ação direta, na esteira de entendimento por mim já sedimentado, inclusive em julgado recentíssimo perante este Órgão Especial, qual seja, ADI nº1.0000.19.064648-9/000.



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

DES. ANTÔNIO CARLOS CRUVINEL

Data vênia, acompanho a divergência.

DES. GERALDO AUGUSTO

Com a análise detida dos autos, tendo em vista o caso específico, embora o merecido respeito ao contido no voto do eminente Desembargador Relator, acompanho a divergência instalada pelo eminente Desembargador Gilson Soares Lemes, aderindo ao seu entendimento apresentado em judicioso e minucioso voto, para também CONCEDER A MEDIDA CAUTELAR, nos termos nele contidos.

DES. MOREIRA DINIZ

Com a divergência.

DES. PAULO CÉZAR DIAS

Data venia, acompanho a divergência inaugurada pelo em. Des. Belizário de Lacerda.

Apesar de já ter decidido de forma diversa sobre o tema, diante do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, no sentido de que compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que interfiram na gestão de contratos de concessões de serviços públicos,



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

hei por bem alterar o meu posicionamento, e, conseqüentemente, deferir a liminar para suspender, provisoriamente, os efeitos da Lei nº 4.345/19, do Município de Lagoa Santa, que institui hipótese de isenção tarifária no serviço de transporte coletivo urbano municipal.

DES. EDILSON OLÍMPIO FERNANDES

Com a devida vênia, acompanho a divergência instaurada pelo eminente Desembargador Belizário de Lacerda e defiro o pedido de medida cautelar.

DES. OTÁVIO DE ABREU PORTES

Com a devida vênia ao Relator, acompanho a divergência para deferir a liminar.

DES. AFRÂNIO VILELA

Rogando vênia ao e. relator, Desembargador Audebert Delage, acompanho a divergência inaugurada pelo e. Desembargador Gilson Soares Lemes para deferir a medida cautelar e suspender os efeitos da Lei municipal nº 4.345, de 2019, que dispõe sobre passe livre no transporte coletivo urbano de pessoas com deficiência no Município de Lagoa Santa.

Sem embargo, a concessão da medida cautelar em sede de ação direta de inconstitucionalidade está adstrita à presença do 'fumus boni iuris' e do 'periculum in mora', inteligência do art. 300 do CPC.

No caso, o 'fumus boni iuris' consubstancia-se, em síntese, no fato de que há aparente vício de inconstitucionalidade formal, porque



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

ao instituir isenção tarifária a determinada classe de passageiros, a lei impugnada - de iniciativa do Poder Legislativo - interfere sobremaneira na gestão dos contratos de concessão do serviço público respectivo, cuja matéria é reservada ao Poder Executivo.

A propósito:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.127/2015. MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA. OBRIGATORIEDADE DE INSTALAÇÃO DE AR CONDICIONADO NOS VEÍCULOS DE TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA PRIVATIVA. PODER EXECUTIVO. SERVIÇOS PÚBLICOS.

1. O Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que interfiram na gestão de contratos de concessão de serviços públicos.

2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível, na hipótese, condenação em honorários advocatícios.

3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015. (ARE 1075713 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 29/06/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-157 DIVULG 03-08-2018 PUBLIC 06-08-2018) - Destaquei.

Vislumbra-se também o 'periculum in mora', haja vista que a isenção tarifária mencionada poderá impactar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados entre a Administração e as concessionárias do serviço público de transporte coletivo daquele município.

Com essas considerações, DEFIRO A MEDIDA CAUTELAR.



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

DESA. ÁUREA BRASIL

Peço vênia ao insigne Relator para acompanhar a divergência inaugurada pelo eminente Desembargador Belizário de Lacerda, e deferir a medida cautelar na presente ação direta de inconstitucionalidade.

Constato, a princípio, a existência de vício de inconstitucionalidade formal da Lei Municipal n. 4.345/2019, de Lagoa Santa, porquanto trata de matéria afeta à estrutura administrativa, ao prever a concessão de isenção tarifária para pessoas com deficiência.

Com efeito, a iniciativa parlamentar de lei que trata sobre serviços públicos configura ingerência do Poder Legislativo no âmbito de atuação reservado ao Executivo, implicando ofensa ao princípio constitucional da reserva da administração.

O transporte público, em que pese sua delegação mediante concessão a ente privado que se incumba da prestação direta do serviço, constitui atribuição da Administração Pública, que somente pode ter seus parâmetros definidos por lei de iniciativa do próprio Chefe do Poder Executivo. Desse modo, caberia ao Prefeito Municipal deflagrar o processo legislativo.

Tenho por caracterizada, por ora, a relevância dos fundamentos da representação.

Outrossim, presente o periculum in mora, havendo possibilidade de dano irreparável ou de difícil reparação ao ente público, caso não sustada de imediato a vigência da norma objurgada, tendo em vista que a concessão das isenções interfere no equilíbrio econômico-financeiro do contrato firmado com a concessionária para prestação do serviço de transporte público.

Com tais considerações, DEFIRO A MEDIDA CAUTELAR, para suspender a eficácia da Lei Municipal n. 4.345/2019.



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

DESA. MARIANGELA MEYER

Cuidam os autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal de Betim, em face da Lei n.º 4.345/19, que dispõe sobre passe livre no transporte coletivo urbano de pessoas com deficiência no Município de Lagoa Santa.

O douto Relator, Desembargadora Audebert Delage, está a indeferir o pedido liminar, mantendo os efeitos da Lei ora impugnada.

Por sua vez, o ilustre Desembargador Belizário de Lacerda apresenta divergência, com a qual hei de concordar, uma vez que assim já me posicionei quando do julgamento das ADIS 1.0000.18.004910-8/000 e 1.0000.18.096944-6/00.

Para tanto, as seguintes considerações pertinentes ao tema.

Sobre a medida cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade, dispõe o artigo 10 da Lei 9868/99:

"Art. 10. Salvo no período de recesso, a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias.

§ 1º O relator, julgando indispensável, ouvirá o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, no prazo de três dias.

§ 2º No julgamento do pedido de medida cautelar, será facultada sustentação oral aos representantes judiciais do requerente e das autoridades ou órgãos responsáveis pela expedição do ato, na forma



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

estabelecida no Regimento do Tribunal.

§ 3º Em caso de excepcional urgência, o Tribunal poderá deferir a medida cautelar sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado."

Por sua vez, o artigo 339, do Regimento Interno deste Tribunal, que trata da Ação Direta de Inconstitucionalidade, preceitua:

"Art. 339. Salvo no período de recesso, a medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Órgão Especial, após audiência do órgão ou autoridade da qual emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverá pronunciar-se no prazo de cinco dias.

(...)

§ 3º Em caso de excepcional urgência, a medida cautelar poderá ser deferida pela maioria absoluta do Órgão Especial sem a audiência do órgão ou da autoridade da qual emanou a lei ou o ato normativo impugnado.

§ 4º Se a decisão for proferida em período de recesso, o relator submeterá sua decisão ao Órgão Especial na primeira sessão subsequente.

§ 5º O cartório competente do Tribunal providenciará, no prazo de cinco dias, a juntada aos autos de cópia de acórdãos referentes a julgamentos anteriores relativos à mesma lei ou ato normativo proferidos pelo Órgão Especial, caso existam, ou de informação de sua não-existência.

§ 6º Concedida a medida cautelar, o Presidente do Tribunal de Justiça fará publicar em seção especial do Diário do Judiciário eletrônico a parte dispositiva da decisão, no prazo de dez dias."

Sobre a matéria, colhe-se o entendimento esposado pelo ilustre



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Ministro Marco Aurélio no julgamento da ADIN 768 MC/DF:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade - Liminar. A concessão, ou não, de liminar em Ação Direta De Inconstitucionalidade faz-se considerados dois aspectos principais - o sinal do bom direito e o risco de manter-se com plena eficácia o ato normativo. Este último desdobra-se a ponto de ensejar o exame sob o ângulo da conveniência da concessão da liminar, perquirindo-se os aspectos em questão para definir-se aquele que mais se aproxima do bem comum. Tratando-se de preceito legal revelador, ao que tudo indica, de retroação incompatível com o princípio do ato jurídico perfeito e acabado, a gerar direito adquirido, impõe-se o deferimento da suspensão preliminar. (...)." (ADI 768 MC / DF. Relator Ministro Marco Aurélio. Tribunal Pleno. DJ 13-11-1992 PP-20849).

Portanto, tem-se que os pressupostos para a concessão da medida cautelar são a aparência do bom direito e o perigo da demora. Mostra-se necessária também a demonstração da relevância da matéria e especial significado para a ordem social e a segurança jurídica.

Na espécie, considero relevantes as alegações aventadas no sentido de que a Lei n.º 4.345/19, em análise, por se referir a serviço público, deve ser de exclusiva iniciativa do Prefeito Municipal, especialmente porque é certo que haverá a alteração do equilíbrio financeiro e econômico do contrato firmado com a concessionária de serviço público, sendo inegável que resultará na alteração no número de passageiros pagantes.

Tenho, a princípio, que as razões suscitadas pelo autor encontram respaldo doutrinal e também são condizentes com precedentes jurisprudenciais do Pretório Excelso e deste Órgão Especial, como se verifica da transcrição da ementa do ARE 929591 AgR/PR, a saber:

"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



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

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 transporte coletivo urbano municipal (art. 30, inciso V, da Constituição Federal). 3. Agravo regimental não provido."

(ARE 929591 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 06/10/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-247 DIVULG 26-10-2017 PUBLIC 27-10-2017)

Como visto, o STF tem declarado a inconstitucionalidade de leis de iniciativa do poder legislativo que preveem determinado benefício tarifário no acesso a serviço público concedido, por considerar indevida essa interferência na gestão do contrato administrativo de concessão, matéria reservada ao Poder Executivo.

Portanto, pelos fundamentos expostos, rogando vênias à douta Relatora e aos colegas que esposam entendimento diverso, acompanho a divergência inaugurada pelo ilustre Desembargador Belizário de Lacerda no sentido de suspender, provisoriamente, os efeitos da Lei Municipal nº 4.345/19, do Município de Lagoa Santa, até



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

o julgamento final desta ação.

É como voto

DES. MOACYR LOBATO

Peço vênia ao e. Relator para aderir à divergência instaurada pelo não menos e. Desembargador Belizário de Lacerda.

DES. AMORIM SIQUEIRA

Peço licença ao eminente Desembargador Relator para, nos termos do voto apresentado pelo também eminente Desembargador Belizário de Lacerda, conceder a medida cautelar.

DES. EDISON FEITAL LEITE

Peço vênia ao eminente Relator para acompanhar a divergência instaurada pelo Desembargador Belizário de Lacerda concedendo a medida cautelar.

DES. AMAURI PINTO FERREIRA

Sob a vênia do ilustre Relator, Des. Audebert Delage, acompanho a divergência inaugurada pelo não mesmo ilustre Vogal. Des. Gilson Soares Lemes, em seus precisos e exatos termos, para deferir a liminar pleiteada de modo a suspender os feitos a Lei Municipal nº



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

4.345/19, do Município de Lagoa Santa, até ulterior julgamento da ação direta de inconstitucionalidade.

DES. RENATO DRESCH

Acompanho a divergência inaugurada pelo Des. Belizário de Lacerda.

DES. ARMANDO FREIRE - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. ALEXANDRE SANTIAGO - De acordo com o(a) Relator(a).

DESA. MÁRCIA MILANEZ - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. DÁRCIO LOPARDI MENDES - De acordo com o(a) Relator(a).

"S Ú M U L A: Deferiram a medida cautelar postulada, por maioria de votos."