



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

**Processo:** 1.0000.23.010866-4/000  
**Relator:** Des.(a) Beatriz Pinheiro Caires  
**Relator do Acórdão:** Des.(a) Beatriz Pinheiro Caires  
**Data do Julgamento:** 04/05/2023  
**Data da Publicação:** 05/05/2023

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES. TRANSPORTE PÚBLICO MUNICIPAL. ÔNIBUS COLETIVOS. PROIBIÇÃO DE ACÚMULO DAS FUNÇÕES DE MOTORISTA E COBRADOR. INDEVIDA INGERÊNCIA NOS CONTRATOS MUNICIPAIS DE CONCESSÃO. VIOLAÇÃO À INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. VÁCIO DE INICIATIVA E ONEROSIDADE SEM FONTE DE CUSTEIO. REPRESENTAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. MODULAÇÃO TEMPORAL DO JULGAMENTO. 1. Configura indevida ingerência do Poder Legislativo, em competência exclusiva do Poder Executivo, a edição de ato normativo que dispõe sobre a organização do transporte coletivo urbano municipal, com interferência na gestão de contratos administrativos de concessão ou permissão. 2. A proibição de acúmulo de funções de motorista e cobrador, por relacionar-se diretamente ao custeio da prestação do serviço de transporte público municipal, afetando os contratos de concessão ou permissão firmados pelo Poder Executivo, viola a independência dos poderes, assegurada pela Constituição do Estado de Minas Gerais. 3. Considerando que a legislação impugnada subsistiu por tempo considerável, disciplinando negócios jurídicos perfeitos, necessário conferir modulação aos efeitos do julgamento (declaração ex nunc). 4. Representação julgada procedente para proclamar a inconstitucionalidade integral da Lei Municipal de Leopoldina de n. 4.344, de 05 de outubro de 2016, a partir do trânsito em julgado deste julgamento.

AÇÃO DIRETA INCONST N.º 1.0000.23.010866-4/000 - COMARCA DE LEOPOLDINA - REQUERENTE(S): PREFEITO MUNICIPAL DE LEOPOLDINA - REQUERIDO(A)(S): CÂMARA MUNICIPAL DE LEOPOLDINA

## ACÓRDÃO

Vistos etc., acorda, em Turma, o ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em julgar procedente a ação, com modulação temporal dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade.

DESA. BEATRIZ PINHEIRO CAIRES  
RELATORA

DESA. BEATRIZ PINHEIRO CAIRES (RELATORA)

## VOTO

Versam os autos acerca de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Prefeito Municipal de Leopoldina, objetivando proclamar a desconformidade da Lei Municipal n. 4.344, de 05/10/2016, com os princípios e normas fundamentais da Constituição do Estado de Minas Gerais, em especial, no que tange ao previsto no art. 40, I e art. 173, § 1.º, da CEMG.

De acordo com a inicial apresentada, o diploma legal de autoria da vereança, que interferiu na competência administrativa do Poder Executivo, pois vedou a possibilidade de acúmulos de funções, pelos motoristas concessionários do transporte público urbano, proibidos de exercerem simultaneamente as atividades de cobrador.

Sustentam os il. Advogados que a aludida legislação infringe a autonomia do Poder Executivo, além de importar em indevida ingerência nos contratos de transporte urbano coletivo, onerando sobremaneira serviço essencial já sucateado, devido à redução de usuários e má administração por parte dos vencedores dos certames.

Pugnaram pela imediata suspensão da lei municipal objurgada e, ao final, pela declaração da inconstitucionalidade do diploma normativo.

Instadas a se manifestarem, a Câmara Legislativa de Leopoldina defendeu a regularidade procedimental da lei editada (Ordem 12), enquanto a douta Procuradoria-Geral de Justiça opinou no sentido do deferimento da medida cautelar de urgência, diante da plausibilidade jurídica do pedido, conforme parecer de Ordem 14.

Ã, resumidamente, o relatÃ³rio.

ConheÃ§o da aÃ§Ã£o impetrada, pois ajuizada por parte legÃtima (art. 118, IV, CEMG), que se valeu de via adequada, sem que exista exame anterior da matÃria, conforme InformaÃ§Ã£o vista Ã Ordem 07.

De pronto, ousou enfrentar o mÃrito da aÃ§Ã£o de inconstitucionalidade, evitando, assim, duplo julgamento, pois o feito encontra-se devidamente instruÃdo, as partes interessadas jÃ se manifestaram e a matÃria versada Ã exclusivamente de direito.

Conforme inteligÃncia do disposto no art. 12 da Lei n. 9.868/1999, cujo texto Ã reproduzido, em parte, no art. 341 do RITJMG, o mÃrito da aÃ§Ã£o direta deve ser definitivamente enfrentado, se apresentados elementos satisfatÃrios para tanto, como se constata na espÃcie.

Sobre o tema, pontua a doutrina especializada:

"AlÃm do procedimento normal, cujas notas principais foram acima assinaladas, a Lei 9.868/99 tambÃm prevÃ, no seu art. 12, um rito abreviado ou sumÃrio, com prazos bem menores para a prÃtica de atos processuais (informaÃ§Ães e manifestaÃ§Ães). Nesse caso, em havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevÃncia da matÃria e de seu especial significado para a ordem social e a seguranÃa jurÃdica, poderÃ, apÃs a prestaÃ£o das informaÃ§Ães, no prazo de 10 (dez) dias, e a manifestaÃ£o do Advogado-Geral da UniÃo e do Procurador-Geral da RepÃblica, sucessivamente, no prazo de 05 (cinco) dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terÃ a faculdade de julgar definitivamente a aÃ§Ã£o. Previsto para ser aplicado com parcimÃnia, o preceito em tela vem sendo muito utilizado pelo Supremo Tribunal, como medida destinada a evitar um duplo julgamento sobre a mesma questÃo, razÃo por que vem preferindo a Suprema Corte, nas aÃ§Ães diretas de inconstitucionalidade, havendo pedido de medida cautelar, partir diretamente para o julgamento definitivo da aÃ§Ã£o" (CUNHA JÃNIOR, Dirley da. O controle de constitucionalidade no Brasil e no Direito Comparado. 11 ed. SÃo Paulo: Editora JusPODIVM, 2022, p. 256).

Logo, analiso, desde jÃ, em carÃter definitivo, o mÃrito da aÃ§Ã£o.

Verifico que foi editada lei pela CÃmara de Vereadores do MunicÃpio de Leopoldina que vedou "a utilizaÃ£o de motorista de empresa concessionÃria de serviÃo pÃblico de transporte coletivo urbano em dupla funÃ£o" (Ordem 04), cujo inteiro teor Ã o seguinte:

## PREFEITURA DE LEOPOLDINA

### LEI NÂ 4.344 DE 05 DE OUTUBRO DE 2016.

Veda a utilizaÃ£o de motorista de empresa concessionÃria de serviÃo pÃblico de transporte coletivo urbano em dupla funÃ£o e dÃ outras providencias.

Art. 1Â - Fica vedado a utilizaÃ£o por parte de empresas concessionÃrias de serviÃo pÃblico de transporte coletivo urbano no Ãmbito do MunicÃpio de Leopoldina a utilizaÃ£o de motoristas (condutores) em dupla funÃ£o de motorista/cobrador.

Â§1Â - As empresas concessionÃrias de serviÃo pÃblico de transporte coletivo urbano devem ser expressamente notificadas do teor desta Lei.

Â§2Â - As empresas concessionÃrias de serviÃo pÃblico de transporte coletivo urbano obrigar-se-Ão ao cumprimento imediato desta Lei logo que expressamente notificadas.

Art. 2Â - A fiscalizaÃ£o do cumprimento desta Lei ficarÃ a cargo do Poder Executivo Municipal, atravÃs da Secretaria Municipal de Transportes e quem mais for designado em regulamento desta Lei.

Â§1Â - o nÃo cumprimento desta Lei sujeitarÃ o infrator a advertÃncia preliminar e, em caso de reincidÃncia a puniÃÃes pecuniÃrias (multa) na forma do regulamento.

Â§2Â - os valores das multas serÃo estipulados pelo Poder Executivo em decreto regulamentar.

Art. 3Â - o poder pÃblico municipal, compulsoriamente, farÃ constar nos editais de licitaÃ£o para as concessÃes do serviÃo pÃblico de transporte coletivo urbano a vedaÃ£o de que trata o art. 1Â desta Lei.

Art. 4Â - O Poder Executivo regulamentarÃ esta Lei, no que couber, no prazo mÃximo de 90 (noventa) dias.

Art. 5Â - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicaÃ£o, revogadas as disposiÃes em contrÃrio.

Prefeitura Municipal de Leopoldina, Minas Gerais, 05 de outubro de 2016, 162Â da EmancipaÃ£o PolÃtico-Administrativa do MunicÃpio de Leopoldina.

JOSÃ ROBERTO DE OLIVEIRA

Prefeito Municipal

Segundo se depreende da anÃlise dos documentos juntados Ã Ordem 03, o projeto que resultou na aprovaÃ£o da referida lei Ã de autoria da vereanÃsa, nÃo contando com a participaÃ£o do Poder

Executivo em sua elaboração, em evidente violação ao princípio da independência dos poderes, mitigado, assim, o disposto no art. 173, § 1.º, da CEMG.

Por se tratar de questão que repercute nos contratos de concessão do serviço público de transporte coletivo urbano municipal, a competência em questão é exclusiva do Poder Executivo, que viu sua atuação limitada na hipótese em apreço, por meio de ato praticado pelo Poder Legislativo.

Com efeito, tendo em vista os critérios de conveniência e oportunidade, bem como a diretriz constitucional de se buscar tarifa justa e adequada às peculiaridades municipais, de atribuição do Poder Executivo disciplinar a melhor forma de prestação de referido serviço essencial, atuando o Legislativo como ente fiscalizador dos contratos celebrados, e não como gestor das cláusulas a serem acordados com os prestadores do transporte.

Além disso, tendo em vista que a vedação de acúmulo de funções resulta em onerosidade ao contratante, por exigir maior número de colaboradores, sem que a fonte de custeio do gasto excepcional tenha sido devidamente especificada na lei hostilizada, há possibilidade de redução da qualidade da prestação, sendo juntado documento aos autos informando ocorrer sucateamento da atividade, ao longo dos anos, conforme relatório de Ordem 05.

O vício de iniciativa, que não resta convalidado diante da subscrição do texto normativo pelo então Prefeito Municipal, e a violação à diretriz fundamental acerca de fixação de tarifa justa para a prestação do serviço público (art. 40, I, CEMG), resultam no reconhecimento da inconstitucionalidade do diploma legal, conforme remansosa orientação jurisprudencial deste eg. Tribunal de Justiça, assim exemplificada:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 3.372/19, DO MUNICÍPIO DE SÃO LOURENÇO - TRANSPORTE COLETIVO - VEDAÇÃO AO ACÚMULO DA FUNÇÃO DE COBRADOR PELO MOTORISTA - INICIATIVA PARLAMENTAR - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA. - A Lei nº 3.372/19, de iniciativa parlamentar, ao vedar o acúmulo de funções de motorista com a de cobrador de tarifas nos ônibus de transporte coletivo urbano que atuam sob concessão ou permissão do Município de São Lourenço, confronta com o Princípio da Separação dos Poderes, eis que usurpa atribuição própria da esfera de competência do Poder Executivo, relacionada ao planejamento, regulamentação e gerenciamento do serviço público de transporte coletivo urbano" (TJMG, Arguição Especial, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.0000.19.079871-0/000, Rel. Des. Belizário de Lacerda, j. 26/03/2021, pub. 30/03/2021).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 3.258, DE 28/12/2018, DO MUNICÍPIO DE MARIANA - INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO - CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO - PROIBIÇÃO DE ACÚMULO DE FUNÇÃO DE MOTORISTA E COBRADOR DE TARIFA EM TRANSPORTE COLETIVO URBANO - COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - VÍCIO DE INICIATIVA - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - PROCEDÊNCIA. Devido a sua natureza excepcional, são taxativas as hipóteses de iniciativa privativa do Poder Executivo para a instauração do processo legislativo, não sendo enquadrada em tais exceções lei que versa acerca de transporte coletivo municipal. Contudo, 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. Anota-se que o desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício que não admite convalidação pela ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo" (TJMG, Arguição Especial, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.0000.19.008118-2/000, Rel. Des. Paulo César Dias, j. 01/11/2019, pub. 06/11/2019).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE VISCONDE DO RIO BRANCO - PROIBIÇÃO DE DUPLA FUNÇÃO - MOTORISTA E COBRADOR - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INCONSTITUCIONALIDADE. É inconstitucional norma de lei do município de Visconde do Rio Branco que proíba o acúmulo de dupla função de cobrador e motorista, eis que possui vício de iniciativa, já que invade esfera de competência privativa do Poder Executivo, além de violar o princípio da separação de poderes" (TJMG, Arguição Especial, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.0000.16.029003-7/000, Rel. Des. Rogério Medeiros, j. 01/12/2017, pub. 15/12/2017).

Dessa maneira, entendo que assiste razão aos il. Advogados, quando sustentam a preterição das regras atinentes à competência, no que tange à lei questionada, de tal sorte que referido diploma legal deve ser proclamado inconstitucional, devendo, todavia, haver modulação dos efeitos da desconformidade reconhecida.

Por se tratar de lei vigente desde o ano de 2016, e que disciplinou, a partir de então, diferentes contratos administrativos celebrados com a municipalidade, tenho que o caso recomenda seja conferida

eficácia diferida a declarar o ato de inconstitucionalidade, em prol da segurança jurídica (art. 27 da Lei n. 9.868/1999), elegendo-se o momento do trânsito em julgado desta decisão, como marco temporal de exclusão da lei contestada.

Fiel a essas considerações, JULGO PROCEDENTE a ação direta para proclamar a inconstitucionalidade integral da Lei Municipal de Leopoldina de n. 4.344, de 05/10/2016, com imposição de efeito ex nunc a esta decisão, pois a desconformidade de referido diploma legal deve ser contada a partir do trânsito em julgado deste julgamento.

A prevalecer meu entendimento, comunicar o teor desta decisão à Câmara de Vereadores de Leopoldina. Sem custas, considerando a natureza objetiva do controle de constitucionalidade concentrado.

DES. ARMANDO FREIRE - De acordo com o(a) Relator(a).  
DESA. TERESA CRISTINA DA CUNHA PEIXOTO - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. ALBERTO VILAS BOAS - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. DOMINGOS COELHO - De acordo com o(a) Relator(a).  
DESA. ALBERGARIA COSTA - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. PEDRO BERNARDES DE OLIVEIRA - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. JOSÉ MARCOS RODRIGUES VIEIRA - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. JÁLIO CÁSAR LORENS - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. WANDERLEY PAIVA - De acordo com o(a) Relator(a).  
DESA. ANA PAULA CAIXETA - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. CORRÊA JUNIOR - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. MARCO AURELIO FERENZINI - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. RENATO DRESCH - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. CARLOS HENRIQUE PERPÁTUO BRAGA - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. FERNANDO LINS - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. ADRIANO DE MESQUITA CARNEIRO - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. KILDARE CARVALHO - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. GERALDO AUGUSTO - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. CAETANO LEVI LOPES - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. BELIZÁRIO DE LACERDA - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. MOREIRA DINIZ - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. EDILSON OLÍMPIO FERNANDES - De acordo com o(a) Relator(a).

SÂMULA: "JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EFEITOS EX NUNC"