

EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.506.410 MINAS GERAIS

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
EMBT.E(S) : **PARTIDO NOVO - MINAS GERAIS - MG - ESTADUAL**
ADV.(A/S) : **ALEXANDRE ANTONIO NOGUEIRA DE SOUZA**
ADV.(A/S) : **AMANDA FLAVIO DE OLIVEIRA**
ADV.(A/S) : **DAVI CORDEIRO DE SOUZA CHAVES**
EMBDO.(A/S) : **ESTADO DE MINAS GERAIS**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS**
EMBDO.(A/S) : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS**
ADV.(A/S) : **BRUNO DE ALMEIDA OLIVEIRA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS**
EMBDO.(A/S) : **SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE TURISTICO E DE FRETAMENTO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**
ADV.(A/S) : **JOSE ANCHIETA DA SILVA**
EMBDO.(A/S) : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE**
ADV.(A/S) : **FLAVIO HENRIQUE UNES PEREIRA**
EMBDO.(A/S) : **CONFEDERACAO NACIONAL DE SERVICOS - CNS**
ADV.(A/S) : **RICARDO OLIVEIRA GODOI**
INTDO.(A/S) : **ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS FRETADORES COLABORATIVOS - ABRAFREC**
ADV.(A/S) : **LUCIANA DINIZ NEPOMUCENO**
INTDO.(A/S) : **BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA.**
ADV.(A/S) : **JULIANA CORDEIRO DE FARIA**
ADV.(A/S) : **SAUL TOURINHO LEAL**
INTDO.(A/S) : **FEDERACAO DE SERVICOS DE MINAS GERAIS - FESERV - MG**
ADV.(A/S) : **BRENO VAZ DE MELLO RIBEIRO**

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Recebo os embargos de declaração como agravo regimental, nos termos do § 3º do art. 1.024 do Código de Processo Civil. Deixo de intimar

RE 1506410 ED / MG

o agravante para complementar as razões recursais, pois o recurso atende ao disposto no § 1º do art. 1.021 do Código de Processo Civil. Assim, por exemplo:

“O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO (Relator): Preliminarmente, conheço dos presentes embargos de declaração como agravo interno, nos termos do art. 1.024, § 3º, do CPC (RTJ 145/664 RTJ 153/834 AI 243.159-ED/DF, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA AI 243.832-ED/MG, Rel. Min. MOREIRA ALVES Rcl 4.395-ED/SP, Rel. Min. CEZAR PELUSO, v.g.), e destaco ser desnecessária a intimação da parte embargante para complementar suas razões recursais, pois atendida a exigência do art. 1.021, § 1º, do CPC (ARE 953.024-ED/MG, Rel. Min. GILMAR MENDES ARE 953.448-ED/DF, Rel. Min. EDSON FACHIN ARE 966.749-ED/PR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA RE 955.845-ED/SC, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, v.g.)” (ARE n. 1.000.456-ED-ED, Relator o Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 18.5.2017).

2. Razão jurídica não assiste ao agravante.

3. Não foi aberto prazo para contrarrazões, em observância ao princípio da razoável duração do processo. Assim têm procedido os Ministros deste Supremo Tribunal em casos nos quais não há prejuízo para a parte agravada (ARE n. 999.021-ED-AgR-ED, Relator o Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 7.2.2018; RE n. 597.064-ED-terceiros-ED-ED, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJe 2.6.2021; e Rcl n. 46.317-ED-AgR, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Primeira Turma, DJe 20.9.2021).

4. Na espécie vertente, o órgão especial do Tribunal de Justiça de Minas Gerais julgou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Diretório Estadual do Partido Novo, declarando *“a constitucionalidade artigos 3º, 4º e 5º e 6º, incisos I e III, e seu parágrafo único, da Lei Estadual 23.941/2021”* (fl. 12, e-doc. 269), em julgado com a seguinte ementa:

“AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ESTADUAL 23.941/2021 (artigos 3º, 4º e 5º, artigo 6º, incisos I e III, parágrafo único) – IMPROCEDÊNCIA. A inconstitucionalidade por ação resulta de uma conduta positiva de um órgão estatal; a inconstitucionalidade material ocorre quando o conteúdo da lei contraria a Constituição; a inconstitucionalidade formal ocorre quando existe um desrespeito ao processo de elaboração da norma, estabelecido pela Constituição. Certificada a não ocorrência de inconstitucionalidade formal e material dos artigos 3º, 4º e 5º, artigo 6º, incisos I e III, parágrafo único, da Lei Estadual 23.941/2021, que estabelece normas para a prestação de serviço de fretamento de veículo de transporte coletivo para viagem intermunicipal e metropolitana e dá outras providências, o pedido de declaração de inconstitucionalidade desafia improcedência” (ADI n. 1.0000.22.138515-6/000, fl. 1, e-doc. 269).

Na espécie, tem-se ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Diretório Estadual do Partido Novo, com pedido de declaração de “inconstitucionalidade dos artigos 3º; 4º; 5º; e art. 6º, inciso I do caput e o inciso III do parágrafo único, todos da Lei Estadual 23.941/2021”, e, “por arrastamento, da Resolução Estadual nº 5.575/2021 da ALMG” (fl. 29, e-doc. 1), com a alegação de vícios formais e materiais de inconstitucionalidade na legislação estadual impugnada.

Este Supremo Tribunal assentou que “*compete à União organizar as diretrizes básicas sobre a política nacional de transporte. Por outro lado, cabe ao Estado-membro dispor sobre o transporte estadual e intermunicipal, ao passo que ao Município incumbem as regras de interesse local*” (ADI n. 4.212, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJe 13.8.2020). Na mesma linha são, por exemplo, o seguintes julgados:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO ADMINISTRATIVO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI Nº 8.027/2014,

DO ESTADO DO PARÁ, QUE DISPÕE SOBRE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS EM VEÍCULOS DE ALUGUEL NA MODALIDADE LOTAÇÃO. TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS. PODER DE POLÍCIA. INOCORRÊNCIA DE OFENSA À COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. PRECEDENTES. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE NÃO CRIA NEM ALTERA ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. IMPROCEDÊNCIA. 1. *A lei estadual impugnada, ao fixar regras e procedimentos para ordenar o transporte de passageiros na modalidade lotação de até seis pessoas entre municípios inseridos nos limites de seu território, foi editada no âmbito da competência constitucional residual (art. 25, §1º, CF/88). Precedentes. Consolidação, na jurisprudência desta Suprema Corte, do entendimento de que é dos Estados a competência para legislar sobre prestação de serviços públicos de transporte intermunicipal. 2. Ausência de criação ou alteração de atribuição de órgãos da Administração Pública. Finalidade própria da agência reguladora estadual. Controle da exploração do serviço, nos termos da sua norma criadora, a Lei estadual nº 6.099, de 30 de dezembro de 1997. Precedentes. 3. Ação direta conhecida e pedido julgado improcedente” (ADI n. 5.677, Relator a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJe 13.12.2021).*

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ESTADO-MEMBRO: PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA. ÔNIBUS: FRETAMENTO PARA FINS TURÍSTICOS: DECRETO ESTADUAL REGULAMENTADOR. Decreto 29.912, de 1989, do Estado de São Paulo. I. - Fretamento de ônibus para o transporte com finalidade turística, ou para o atendimento do turismo no Estado. Transporte ocasional de turistas, que reclama regramento por parte do Estado-membro, com base no seu poder de polícia administrativa, com vistas à proteção dos turistas e do próprio turismo. CF, art. 25, § 1º. Inocorrência de ofensa à competência privativa da União para legislar

RE 1506410 ED / MG

sobre trânsito e transporte (CF, art. 22, XI). II. - RE conhecido e não provido” (RE n. 201.865, Relator o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 4.2.2005).

Na Constituição da República, destinou-se à União competência para legislar sobre trânsito e transporte (inc. IX do art. 22) e para explorar os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (al. e do inc. XII do art. 21). Nessa repartição de competência, coube aos Municípios a organização e a prestação de serviços de transporte coletivo de interesse local (inc. V do art. 30). Em relação à competência residual (§ 1º do art. 25), remanesce para os Estados e o Distrito Federal, por exclusão das atribuições municipais e federal, a organização e exploração do transporte coletivo intermunicipal de passageiros nos respectivos territórios.

No julgamento do Recurso Extraordinário n. 201.865/SP, o Ministro Carlos Velloso, Relator, acentuou que a questão referente ao transporte coletivo de passageiros *“não fica, especificadamente, no campo do transporte. Aqui, cuida-se de fretamento de ônibus para o transporte, com finalidade turística, ou para o atendimento do turismo no Estado. Tem-se, pois, transporte ocasional de turistas, que reclama regramento por parte do Estado com base no seu poder de polícia administrativa”*, para concluir que *“a atuação do Estado-membro, na hipótese, tem base no seu poder de polícia administrativa, que se inclui na competência remanescente que lhe é conferida pela Constituição Federal (CF, art. 25, § 1º)”* (Plenário, DJ 4.2.2005).

Na Lei estadual n. 23.941/2021, são estabelecidas *“normas para a prestação de serviço de fretamento de veículo de transporte coletivo para viagem intermunicipal e metropolitana”*. Os artigos impugnados na representação de inconstitucionalidade têm a seguinte redação:

“Art. 3º – A autorização a que se refere o art. 1º somente será concedida para o transporte de grupo de pessoas em circuito fechado, sendo obrigatório o envio, ao DER-MG, da relação nominal dos passageiros a serem transportados, a qual deverá ser a mesma em

todos os trechos da viagem.

Parágrafo único – Entende-se como circuito fechado a viagem de um grupo previamente definido de pessoas com motivação comum que parte em um veículo do local de origem ao de destino e que, após percorrer todo o itinerário, retorna à origem no mesmo veículo que efetuou o transporte na viagem de ida.

Art. 4º – A requisição da autorização a que se refere o art. 1º e o envio ao DER-MG da relação nominal dos passageiros a serem transportados deverão ocorrer até seis horas antes do início do primeiro trecho da viagem.

Art. 5º – A relação nominal dos passageiros a serem transportados poderá ser parcialmente alterada, no limite de dois passageiros ou de 20% (vinte por cento) da capacidade do veículo, o que for maior, e comunicada ao DER-MG até o momento de início do primeiro trecho da viagem.

Art. 6º – É vedada a prestação do serviço de fretamento de que trata esta lei nas seguintes condições:

I – intermediada por terceiros que promovam a comercialização de lugares fracionada ou individualizada por passageiro; (...)

Parágrafo único – São características de transporte público que ensejam a vedação prevista no inciso II do caput: (...).

III – o embarque ou desembarque de passageiros ao longo do itinerário e em terminais rodoviários utilizados pelo transporte coletivo público”.

Com a edição dessa lei estadual, regulamentou-se a forma de prestação de serviços por fretamento, para transporte coletivo de passageiros intermunicipal e metropolitano, sob o regime de “*circuito fechado*”, no qual o veículo é fretado por determinado grupo de passageiros em viagem entre os Municípios do mesmo Estado, em ida e volta.

Nas normas impugnadas, buscou-se regulamentar e organizar o transporte de passageiros, para proporcionar mais segurança e

RE 1506410 ED / MG

comodidade na prestação desse serviço no território do ente federado, atribuição compatível com competência residual prevista no § 1º do art. 25 da Constituição.

Na esfera federal, pelo Decreto n. 2.521/1998 e pela Resolução n. 4.777/2015 da Agência Nacional de Transporte Terrestre, são regulamentadas a padronização e a fiscalização do transporte rodoviário internacional e interestadual de passageiros por fretamento coletivo na modalidade circuito fechado. Considerada essa normatização federal, não há impedimento legal para que o Estado da Federação, nos limites da competência constitucional atribuída, possa editar normas similares para disciplinar o transporte rodoviário intermunicipal e metropolitano de passageiros em seu território.

5. Na Lei estadual n. 23.941/2021, também não se verifica ofensa aos princípios da livre iniciativa e livre concorrência, por se tratar de lei genérica para melhoria na prestação do serviço de transporte, sem adentrar matéria impeditiva do regular exercício de atividade econômica ou discriminatória dessa atuação empresarial, que pudessem contrariar esses postulados constitucionais.

Este Supremo Tribunal tem assentado que *“o direito fundamental à liberdade de iniciativa, consagrado nos arts. 1º, IV, e 170, caput, da Lei Maior como fundamento da República Federativa do Brasil e princípio geral da ordem econômica, não impede a imposição, pelo Estado, de condições e limites para a exploração de atividades privadas, tendo em vista a necessidade de sua compatibilização com os demais princípios, garantias, direitos fundamentais e proteções constitucionais, sejam individuais ou sociais”* (ADI n. 4.066/DF, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJe 7.3.2018).

Sobre a necessidade de se dar efetividade aos princípios constitucionais da livre concorrência e da livre iniciativa, este Supremo

RE 1506410 ED / MG

Tribunal tem decidido que “os transportes coletivos de passageiros consubstanciam serviço público, área na qual o princípio da livre iniciativa (artigo 170, caput, da Constituição do Brasil) não se expressa como faculdade de criar e explorar atividade econômica a título privado” e que “a lei estadual deve dispor sobre as condições dessa prestação, quando de serviços públicos da competência do Estado-membro se tratar” (ADI n. 845, Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJe 7.8.2008). No processo legislativo de formação da norma estadual, esses postulados foram observados.

Evidenciado constituírem objetivos das normas impugnadas a garantia da segurança e da comodidade dos usuários dessa modalidade de transporte e a compatibilidade com os princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência, há que se considerar, nesse contexto, a impossibilidade de reexame, nesta sede recursal, de vastos estudos técnicos sobre a viabilidade econômico-financeira do transporte coletivo de passageiros no Estado, amplamente debatidos no decorrer do processo legislativo e analisados pelo Órgão Especial do Tribunal de origem, na ação direta de inconstitucionalidade ajuizada naquela instância.

Em interpretação sistêmica da repartição de competências sobre transporte de passageiros e considerando os princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência, verifica-se a legitimidade dos dispositivos da Lei estadual n. 23.941/2021 impugnados na representação de inconstitucionalidade, diferente do que postula o agravante.

Os objetivos econômicos e financeiros das prestadoras de serviço de fretamento de veículos automotores para transporte de passageiros, pela modalidade de “circuito fechado”, baseados nos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, não devem se sobrepor ao princípio do direito social ao transporte, previsto no art. 6º da Constituição da República, cabendo ao Poder Público propiciar mecanismos adequados

RE 1506410 ED / MG

para o deslocamento rodoviário veicular de pessoas, bem como fiscalizar o sistema de transporte, para evitar abuso aos direitos dos usuários e garantir segurança na utilização desse serviço privado de utilidade pública.

Pelos fundamentos apresentados, não há como acolher a postulação recursal do agravante, de que *“as restrições impostas pela Lei Estadual nº 23.941/2021 não possuem qualquer finalidade legítima de segurança, eficiência ou proteção ao usuário, mas resultam em verdadeira reserva de mercado, que reduz a concorrência, inibe a inovação e limita a liberdade econômica no setor de transporte coletivo privado de passageiros”* (fls. 6-7, e-doc. 478).

6. Como assinalado na decisão agravada, a solução da controvérsia suscitada neste recurso demanda o cotejo de atos normativos e regulamentares que disciplinam o transporte coletivo de passageiros, especialmente nas modalidades não regular e fretada, os quais não estão dispostos, de forma expressa, no texto constitucional. Por esse motivo, o Tribunal de origem interpretou a legislação impugnada com fundamento em disposições da Constituição de Minas Gerais, reconhecendo a legitimidade do processo legislativo de formação da lei, a reforçar a validade jurídica da norma submetida ao controle abstrato de constitucionalidade.

7. Também não merecem prosperar as alegações do agravante de contrariedade à iniciativa de lei reservada ao Poder Executivo estadual e afronta à separação de Poderes, pois, na espécie, não ficou demonstrado se, com a legislação impugnada, teriam sido criados cargos ou órgão públicos, com alteração nas atribuições da Administração Pública ou aumento das despesas do Estado.

Este Supremo Tribunal consolidou jurisprudência *“no sentido de que não há burla à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo na hipótese em que o projeto de lei parlamentar: (i) não preveja aumento de despesas fora dos*

RE 1506410 ED / MG

casos constitucionalmente autorizados; e (ii) não disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos” (RE n. 1.243.591-AgR, Relator o Ministro Luís Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 6.3.2020).

Sobre a demonstração de que a norma inscrita na al. *b* do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República é de reprodução obrigatória nas Constituições estaduais, para fins de interposição do recurso extraordinário contra decisão em controle abstrato de constitucionalidade, este Supremo Tribunal decidiu que *“a cláusula de reserva de iniciativa inscrita no art. 61, § 1º, II, ‘b’, da Constituição, por sua vez, não tem qualquer pertinência com a legislação objeto de exame, de procedência estadual, aplicando-se tão somente aos territórios federais”* (ADI n. 5.293, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, DJe 21.11.2017). Na mesma linha são, por exemplo, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.072, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Plenário, DJe 2.3.2015; e o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário, n. 1.363.641, Relator o Ministro André Mendonça, Plenário, DJe 28.6.2024.

Não procedem as alegações do agravante de que a decisão agravada analisou de forma inadequada a questão referente à reserva de iniciativa de lei.

8. Mesmo que superado esse entrave jurídico de conhecimento do recurso, não seria possível acolher a postulação recursal de ofensa ao princípio da reserva de administração, pois este Supremo Tribunal Federal firmou jurisprudência no sentido de que as matérias de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição da República, não se incluindo, na espécie, a regulamentação do serviço de transporte coletivo de passageiros.

Essa é a orientação do Supremo Tribunal Federal, que, no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo n. 878.911, paradigma

do Tema 917 da repercussão geral, reafirmou a jurisprudência no sentido 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 regime jurídico de servidores públicos”*. Confira-se trecho da manifestação do Ministro Relator Gilmar Mendes:

“O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. Nesse sentido, cito o julgamento da ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.2008” (Plenário, DJe 11.10.2016).

9. Não se verifica a pretensa contrariedade à reserva de administração, pois se trata de matéria que, na Constituição de Minas Gerais, não se reservou à iniciativa exclusiva do Poder Executivo estadual e as normas impugnadas referem-se à regulamentação de prestação de transporte coletivo intermunicipal, sem avançar sobre matérias afetas à organização da Administração Pública local.

No inc. IV do art. 84 da Constituição da República dispõe-se que *“Compete privativamente ao Presidente da República (...) sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução”*. Essa disposição da Constituição da República foi reproduzida pela Constituição de Minas Gerais, nestes termos:

*“Art. 90 – Compete privativamente ao Governador do Estado:
(...) VII – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e, para sua fiel execução, expedir decretos e regulamentos”*.

Não houve ofensa às disposições da Constituição da República, porque não se trata de regulamento autônomo previsto na al. *a* do inc. VI do art. 84 da Constituição. Diferente do alegado pelo agravante, o disciplinamento em exame refere-se à competência concorrente entre o Poder Legislativo e o Executivo para disciplinar determinados assuntos, entre eles a regulamentação na prestação de serviços de transporte intermunicipal de passageiros, como se extrai dos seguintes fundamentos do acórdão recorrido:

“(...) ao analisar a Constituição do Estado de Minas Gerais, nota-se que não foi conferida competência exclusiva ao Governador do Estado para a regulamentação da prestação de serviço de transporte intermunicipal de passageiros (artigo 90 da Constituição Estadual).

Ao contrário, a competência para legislar sobre a matéria em questão encontra-se igualmente atribuída à Assembleia Legislativa de Minas Gerais, não havendo exclusividade do Poder Executivo, representado pelo Governador, para tratar dos aspectos normativos relacionados ao transporte intermunicipal de passageiros dentro do Estado de Minas Gerais” (fl. 108, e-doc. 269).

Não se configurou, portanto, vício formal de iniciativa capaz de macular o processo legislativo adotado na formação da norma estadual impugnada, por não se tratar de matéria de iniciativa exclusiva do Poder Executivo estadual.

Considerando não haver, na Constituição de Minas Gerais, exclusividade do Poder Executivo para disciplinar a prestação de serviço de transporte coletivo intermunicipal de passageiros, verifica-se a regularidade das normas impugnadas neste recurso, por se tratar de lei de iniciativa comum e estar a matéria incluída na competência legislativa do Estado.

RE 1506410 ED / MG

10. As questões referentes à compatibilidade da legislação estadual com as limitações operacionais e administrativas fixadas na Lei federal n. 10.233/2001 e nos atos normativos da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, que dispõem sobre a regulamentação do transporte de passageiros por fretamento em “*circuito fechado*”, e a inobservância de dispositivos da Constituição de Minas Gerais sobre atribuições do Poder Público estadual resolvem-se pela interpretação de matéria infraconstitucional, não havendo ofensa direta à Constituição da República. A alegada contrariedade a dispositivos constitucionais, se tivesse ocorrido, seria indireta, a inviabilizar o processamento do recurso extraordinário. Incide, na espécie, a Súmula n. 280 do Supremo Tribunal Federal. Assim, por exemplo:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. TRANSPORTE DE PASSAGEIROS EM VEÍCULO NÃO AUTORIZADO. AUTO DE INFRAÇÃO DE TRÂNSITO. PENALIDADES APLICADAS A VEÍCULOS DE PASSEIO: NÃO INCIDÊNCIA DO TEMA 546 DE REPERCUSSÃO GERAL. DISTINÇÃO VERIFICADA PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. SÚMULA N. 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AUSÊNCIA DE OFENSA CONSTITUCIONAL DIRETA. VERBA HONORÁRIA MAJORADA EM 1% (§§ 2º, 3º E 11 DO ART. 85 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL/2015). AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO” (RE n. 1.357.907-AgR, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Primeira Turma, DJe 24.2.2022).

“AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DESRESPEITO À CLÁUSULA DE RESERVA DE PLENÁRIO. NÃO OCORRÊNCIA. INOBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. TEMA N. 660 DA

REPERCUSSÃO GERAL. PRODUÇÃO DE PROVAS. INDEFERIMENTO. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. TEMA N. 424/RG. NULIDADE DE CONTRATO DE PRORROGAÇÃO DE PERMISSÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIRO. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DIRETA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INTERPRETAÇÃO DE LEGISLAÇÃO LOCAL. ENUNCIADO N. 280 DA SÚMULA DO SUPREMO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. 1. *Uma vez resolvida a controvérsia a partir de interpretação de normas infraconstitucionais e de juízo de mera legalidade, não está configurada ofensa à cláusula de reserva de plenário (CF, art. 97).* 2. *A invocação dos princípios constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório não tem repercussão geral, por articular a matéria impugnada, em casos tais, ofensa meramente reflexa à Constituição Federal (Tema n. 660/RG).* 3. *A questão atinente ao indeferimento de produção de provas em processo judicial não possui repercussão geral, uma vez envolvida matéria infraconstitucional (Tema n. 424/RG).* 4. *Havendo o Colegiado local decidido a controvérsia a partir da interpretação conferida à legislação infraconstitucional de regência, não cabe o recurso extraordinário.* 5. *Dissentir da conclusão adotada na origem – quanto à nulidade do contrato de prorrogação de permissão de serviço de transporte rodoviário intermunicipal de passageiro – demandaria reinterpretação da norma local. Incidência do enunciado n. 280 da Súmula do Supremo.* 6. *O Tribunal a quo julgou a causa em conformidade com a jurisprudência do Supremo, ao assentar imprescindível prévia licitação para concessão ou permissão de exploração de serviços públicos, inclusive quanto a contratos formalizados antes de 5 de outubro de 1988.* 7. *Agravo interno desprovido” (ARE n. 1.429.656-AgR, Relator o Ministro Nunes Marques, Segunda Turma, DJe 21.8.2024).*

“DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRANSPORTE IRREGULAR. VEÍCULO DE PASSEIO. FATOS E PROVAS. SÚMULA 279/STF 1. Para dissentir da conclusão adotada pelo acórdão recorrido, seriam necessários a análise da legislação infraconstitucional aplicada (Lei distrital 239/1992) e o reexame de fatos e provas dos autos (Súmula 279/STF), o que torna inviável o processamento do recurso extraordinário. 2. Nos termos do art. 85, §11, do CPC/2015, fica majorado em 25% o valor da verba honorária fixada anteriormente, observados os limites legais do art. 85, §§ 2º e 3º, do CPC/2015. 3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015” (RE n. 1.337.750-AgR, Relator o Ministro Luís Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 11.11.2021).

“Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Direito Administrativo. Transporte de passageiros. Aplicativo. Regulamentação. Fatos e provas. Reexame. Impossibilidade. Legislação infraconstitucional. Ofensa reflexa. Precedentes. 1. Inadmissível, em recurso extraordinário, o reexame dos fatos e das provas dos autos e da legislação infraconstitucional. Incidência das Súmulas nºs 279 e 280/STF. 2. Agravo regimental não provido, com imposição de multa de 1% (um por cento) do valor atualizado da causa (art. 1.021, § 4º, do CPC). 3. Havendo prévia fixação de honorários advocatícios pelas instâncias de origem, seu valor monetário será majorado em 10% (dez por cento) em desfavor da parte recorrente, nos termos do art. 85, § 11, do Código de Processo Civil, observados os limites dos §§ 2º e 3º do referido artigo e a eventual concessão de justiça gratuita” (ARE n. 1.180.297-AgR, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJe 15.4.2019).

“DIREITO AMINISTRATIVO. TRANSPORTE DE PASSAGEIROS. REGULAMENTAÇÃO. OFENSA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL NÃO CONFIGURADA. APLICAÇÃO DE LEGISLAÇÃO LOCAL. SÚMULA 280/STF.

ACÓRDÃO DISPONIBILIZADO EM 4.11.2010. Controvérsia limitada à aplicação de legislação local, a inviabilizar o reexame da matéria na via extraordinária. Aplicação da Súmula 280/STF: “Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário”. Precedentes. Agravo regimental conhecido e não provido” (RE n. 640.609-AgR, Relatora a Ministra Rosa Weber, Primeira Turma, DJe 23.8.2013).

A natureza infraconstitucional da questão referente à legitimidade da regulamentação estadual do fretamento para transporte coletivo de passageiros foi decidida pelo Ministro Edson Fachin, no sentido de que *“eventual divergência em relação ao entendimento adotado pelo juízo a quo, no que diz respeito à análise da forma de escolha, à qualidade e à segurança do transporte terrestre, demandaria a análise da legislação infraconstitucional aplicável à espécie (Decreto 2.521/98 e Lei 8.987/85), o que inviabiliza o processamento do apelo extremo”* (ARE n. 1.026.355/SP, decisão monocrática transitada em julgado, DJe 3.3.2017).

A fundamentação do acórdão recorrido na interpretação da legislação local e da Constituição de Minas Gerais, a fazer incidir a Súmula n. 280 deste Supremo Tribunal, também foi objeto do parecer da Procuradoria-Geral da República, que se posicionou nestes termos:

“(...) o tema debatido no acórdão guerreado se cinge ao âmbito da legislação infraconstitucional local.

Com efeito, da leitura do acórdão objurgado, observa-se que o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais afastou as suscitadas inconstitucionalidades formal e material decorrentes de ofensa dos artigos 3º, 4º, 5º e 6º, inciso I do caput e inciso III do parágrafo único, da Lei Estadual nº 23.941/2021 – bem como da Resolução Estadual nº 5.575/2021, por arrastamento – aos artigos 1º, § 2º; 9º; 10, inciso XV, alíneas ‘a’ e ‘e’, § 1º, incisos I e II, e § 2º; 4º; 231, § 5º, inciso II; 233, inciso IV; 242 e 243, inciso II, todos da Constituição daquele Estado.

Desse modo, inegavelmente, a aferição das ora alegadas

RE 1506410 ED / MG

contrariedades aos artigos 2º; 22, incisos IX e XI; 61, § 1º, inciso II, alínea 'b'; 84, inciso IV; e 170, caput e inciso IV, todos da Constituição Federal, exigiria a análise da legislação infraconstitucional, de forma a atrair a aplicação da Súmula 280/STF – ‘Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário’” (fls. 15-16, e-doc. 450).

Sobre a incidência da Súmula n. 280 deste Supremo Tribunal nos recursos extraordinários nos quais se impugna acórdão de Tribunal de Justiça em controle abstrato de constitucionalidade de lei ou ato normativo local em face da Constituição estadual, este Supremo Tribunal assentou ser matéria de natureza infraconstitucional a “*controvérsia decidida com base no cotejo entre lei municipal e normas de Constituição estadual, que não correspondem a normas da CF/1988 consideradas de reprodução obrigatória pelos Estados*” (RE n. 295.063-AgR, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 1º.12.2022). Confirmam-se também, por exemplo, os seguintes julgados:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. LEI MUNICIPAL. SERVIDORES PÚBLICOS. LICENÇA-PRÊMIO NÃO GOZADA. CONVERSÃO EM PECÚNIA. INDENIZAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. REDUÇÃO DE VENCIMENTOS NÃO CONFIGURADA: TEMA 24 DA REPERCUSSÃO GERAL. NATUREZA JURÍDICA DA VANTAGEM PECUNIÁRIA: SÚMULA N. 280 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO” (ARE n. 1.462.218-AgR, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Primeira Turma, DJe 14.12.2023).

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. LEI MUNICIPAL. INSTITUIÇÃO DE OBRIGATORIEDADE DE UNIDADE DE

COMBATE A INCÊNDIO EM ESTABELECIMENTOS COLETIVOS. REAPRECIÇÃO DE NORMA INFRACONSTITUCIONAL LOCAL. SÚMULA/STF 280. AGRAVO IMPROVIDO, COM APLICAÇÃO DE MULTA. I - É inadmissível o recurso extraordinário com agravo quando sua análise implica rever a interpretação de normas infraconstitucionais locais que fundamentam a decisão a quo. Incidência da Súmula 280 desta Corte. Precedentes. II - Majorada a verba honorária fixada anteriormente, nos termos do art. 85, § 11, do CPC, observados os limites legais do art. 85, § 2º e 3º, do CPC. III - Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC” (ARE n. 1.005.848-AgR, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 20.11.2017).

Por ter o Tribunal de origem fundamentado as razões de decidir na interpretação da legislação local, a incidência da Súmula n. 280 do Supremo Tribunal Federal também é óbice jurídico impeditivo ao processamento do presente recurso extraordinário.

11. Como evidenciado na decisão impugnada, inaplicável, na espécie vertente, a tese fixada no Tema 967 da repercussão geral.

No julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.054.110-RG, Tema 967, Relator o Ministro Luís Roberto Barroso, este Supremo Tribunal fixou as seguintes teses de repercussão geral:

“I - A proibição ou restrição da atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência;

II - No exercício de sua competência para regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal (CF/1988, art. 22, XI)” (Plenário, DJe 6.9.2019).

RE 1506410 ED / MG

Não é o caso, entretanto, de aplicação desse tema de repercussão geral, por estar a legislação estadual impugnada em conformidade com a lei federal pela qual regulamentado o serviço de transporte coletivo de passageiros.

A Procuradoria-Geral da República proferiu parecer no sentido de que, *“ao revés desse precedente qualificado suscitado como similar [Recurso Extraordinário n. 1.054.110-RG], a legislação estadual ora combatida estabelece regras no mesmo sentido dos parâmetros normativos federais”* (fl. 25, e-doc. 450).

Os fundamentos da decisão agravada são suficientes para a sua manutenção, pois não configuradas a inconstitucionalidade formal e material da norma apreciada, garantindo a legitimidade dos *“artigos 3º, 4º e 5º e 6º, incisos I e III, e seu parágrafo único, da Lei Estadual 23.941/2021”* (fl. 12, e-doc. 269), impugnados na representação de inconstitucionalidade julgada improcedente pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

12. Resolvida a questão de mérito sobre a constitucionalidade dos dispositivos da Lei estadual n. 23.941/2021 e havendo similaridade entre a postulação neste recurso e nos agravos regimentais interpostos contra o deferimento da tutela provisória, mantenho a prejudicialidade dos agravos, pela perda de objeto, determinada na decisão agravada.

Como evidenciado na decisão impugnada, essa solução processual também se aplica ao Recurso Extraordinário n. 1.507.787/MG, no qual se tem pedido idêntico ao do presente recurso.

13. Os argumentos do agravante, insuficientes para modificar a decisão agravada, demonstram apenas inconformismo e resistência em pôr termo a processos que se arrastam em detrimento da eficiente prestação jurisdicional.

14. Pelo exposto, **nego provimento ao agravo regimental.**