



Número: **5017721-13.2023.8.13.0105**

Classe: **[CÍVEL] AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL**

Órgão julgador: **1ª Vara Cível da Comarca de Governador Valadares**

Última distribuição : **30/06/2023**

Valor da causa: **R\$ 750.000,00**

Assuntos: **Transporte Terrestre, Pessoas com deficiência**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

| Partes | Advogados |
|--|-----------|
| DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (AUTOR) | |
| MUNICIPIO DE GOVERNADOR VALADARES (RÉU/RÉ) | |
| MOBI TRANSPORTE URBANO LTDA - MOBI (RÉU/RÉ) | |

| Documentos | | | |
|------------|--------------------|---|-----------------|
| Id. | Data da Assinatura | Documento | Tipo |
| 9852008395 | 30/06/2023 17:06 | Petição Inicial - Requerente - Defensoria Pública | Petição Inicial |



AO JUÍZO DE DIREITO DA VARA CÍVEL DA COMARCA DE GOVERNADOR VALADARES/MG

A **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS**, no exercício de sua autonomia preconizada no art. 134, § 2º, da Constituição da República, no uso de suas atribuições legais, com fundamento no art. 5º, II, da Lei n.º 7.347 c/c art. 4º, VII, VIII e XI, da Lei Complementar n.º 80/1994, e art. 5º, VI, IX e XII, da Lei Complementar Estadual n.º 65/2003, por intermédio dos órgãos de execução que a esta subscrevem, vem à presença de Vossa Excelência, ajuizar a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA
COMINATÓRIA DE OBRIGAÇÃO DE FAZER com
PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA**

em face do **MUNICÍPIO DE GOVERNADOR VALADARES**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrita no CNPJ sob o n.º 20.622.890/0001-80, com sede na Rua Marechal Floriano, n. 905, Centro, Governador Valadares/MG, CEP 35010-140, e

MOBI TRANSPORTE URBANO LTDA, inscrita no CNPJ sob o n.º 20.605.424/0001-97, com sede na Rua Manoel Byrro, n.º 361, bairro Vila Bretas, Governador Valadares/MG, CEP 35032-620, pelos fatos e fundamentos expostos a seguir expostos.





I. SÍNTESE DOS FATOS: INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE TUTELA COLETIVA - PTAC. TENTATIVA DE PRÉVIA SOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL E CONSENSUAL DO CONFLITO. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIOS E RECOMENDAÇÕES AO ENTE MUNICIPAL E À CONCESSIONÁRIA DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO.

A Defensoria Pública de Minas Gerais tomou conhecimento de que os órgãos públicos municipais e a concessionária do serviço de transporte coletivo urbano estariam **descumprindo o dever legal de concessão do benefício de passe livre no transporte público, recusando a gratuidade de acesso a tal serviço às pessoas com deficiência auditiva sem recursos financeiros** no Município de Governador Valadares/MG, violando, assim, os direitos assegurados a todo esse grupo de pessoas.

Em determinado caso concreto, foi atendida uma pessoa que possui deficiência auditiva em caráter permanente acima de 41 dB, tanto no ouvido direito quanto esquerdo (bilateral), caracterizando-se como surdez em grau moderado a severo, segundo avaliação médica. No entanto, foi informada de que não faria jus ao benefício, pois este só seria concedido aos casos comprovados de surdez em caráter severo ou profundo.

Aliás, o caso em comento foi judicializado, tendo a Defensoria Pública ingressado com ação em face do Município de Governador Valadares, n.º 5026196-89.2022.8.13.0105, que se encontra em trâmite na 6ª Vara Cível desta Comarca, e na qual foi inclusive deferida medida liminar, concedendo a tutela antecipada, para garantir individualmente à assistida o direito ao benefício do passe livre.

Em razão disso, a Defensoria Pública de Minas Gerais instaurou o anexo Procedimento Administrativo de Tutela Coletiva - PTAC n. 039.2023, SEI n. 9990000001.003327/2023-14, a fim de apurar os fatos relacionados às negativas de concessão, às pessoas com deficiência auditiva, do benefício de Passe Livre no transporte coletivo urbano em Governador Valadares/MG.

Cumprir registrar que a Defensoria Pública de Minas Gerais, pautada na prioridade de resolução extrajudicial dos conflitos, bem como no intuito de apurar os fatos e



traçar providências cabíveis para o resguardo dos direitos dos indivíduos potencialmente ofendidos pelas restrições ilicitamente impostas, antes de acionar o Poder Judiciário, expediu, ao Município de Governador Valadares, à sua Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos e à concessionária responsável pela prestação do serviço público em questão, Mobi Transporte Urbano, a Recomendação n.º 005/2023/DPMG/CECTUC, com o intuito de orientar os envolvidos no sentido da adoção de medidas que garantissem o efetivo acesso das pessoas com deficiência ao benefício de gratuidade a que fazem jus.

No bojo do referido documento, a Defensoria Pública recomendou, em apertada síntese, que os destinatários adotassem algumas providências, visando à concretização dos direitos fundamentais do grupo vulnerabilizado atingido pela recusa irregular no oferecimento do benefício, sendo elas: **a) garantir a concessão do passe livre às pessoas com deficiência no Município de Governador Valadares, exigindo-se apenas a comprovação da condição por meio de atestado ou laudo médico, além dos demais requisitos previstos na Lei Municipal n.º 6.058/2009; b) assegurar a concessão do passe livre a pessoas com deficiência auditiva que, comprovadamente, encaixem-se nos parâmetros definidos pelo Decreto Federal n.º 3.298/1999, com redação dada pelo Decreto Federal n.º 5.296/2004, sem distinção de tratamento quanto ao nível ou grau de surdez; c) divulgar, de forma ostensiva e clara, as regras sobre a concessão do passe livre às pessoas com deficiência, bem como os requisitos necessários para o exercício de tal direito, conforme a Lei Municipal n.º 6.058/2009.**

Em resposta à Recomendação, a concessionária responsável pela prestação do serviço de transporte público coletivo urbano na cidade de Governador Valadares/MG concluiu por não acolher as providências indicadas pela Defensoria Pública, salientando, em resumo, que as regras relacionadas às gratuidades são estabelecidas pelo Poder Concedente do serviço, neste caso, o Município, cabendo à concessionária apenas o cumprimento.

Até o ajuizamento da presente Ação Civil Pública, a Defensoria Pública de Minas Gerais não obteve retorno da Prefeitura de Governador Valadares/MG, quanto aos termos e providências da Recomendação n.º 005/2023/DPMG/CECTUC/CEPIPED, mesmo após a sua reiteração, por meio do Ofício n.º 092.2023/DPMG/CETUC.

II. DO CABIMENTO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA E DA LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA A TUTELA COLETIVA DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E FINANCEIRAMENTE HIPOSSUFICIENTES.

De acordo a Constituição Federal, a Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal (art. 134).

Desta feita, é papel da Defensoria Pública atuar na defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, valendo-se, para tanto, do instrumento jurídico da ação civil pública, conforme art. 4º, VII, da Lei Complementar n.º 80/1994, e também com fundamento no art. 5º, VI e IX, da Lei Complementar Estadual n.º 65/2003, que organiza a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais e dispõe sobre suas funções institucionais, nos seguintes termos:

Art. 5º – São funções institucionais da Defensoria Pública:

VI – patrocinar ação civil pública, nos termos da lei; (...)

IX – exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, **da pessoa com deficiência**, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado.

De igual modo, a Lei 7.347/1985, que disciplina a ação civil pública, em seu **art. 5º, II, prevê expressamente a legitimidade da Defensoria Pública** para o ajuizamento do referido mecanismo processual, visando à tutela de todo e qualquer interesse difuso ou coletivo (artigo 1º, IV).



Forçoso reconhecer, então, que a Defensoria Pública, no exercício de seu mister constitucional de defesa dos direitos individuais e coletivos dos grupos **necessitados**, **alcança não só a prestação de assistência jurídica integral e gratuita em favor de pessoas economicamente carentes, mas também em prol de segmentos que apresentem hipossuficiência social, jurídica e organizacional.**

Sendo assim, há de se considerar que a Defensoria Pública atua também em favor de grupos sociais considerados **hipossuficientes organizacionais, vale dizer, aqueles segmentos que se veem em situação de desvantagem social para a contestação de poderes econômicos e a oposição a políticas públicas.**

Esse é justamente o caso versado no feito, haja vista que a situação de violação de direitos envolve pessoas com deficiência auditiva, e financeiramente hipossuficientes¹, usuárias do serviço público de transporte coletivo no município de Governador Valadares/MG, as quais têm sofrido restrições ilegais no acesso à gratuidade na mobilidade urbana.

Trata-se, por conseguinte, de hipótese em que esta instituição de assistência jurídica integral e gratuita aos hipossuficientes pode, validamente, figurar no **polo ativo da Ação Civil Pública, por expressa previsão legal, considerando que as pessoas com deficiência configuram grupo social vulnerável, merecedor de proteção especial do Estado, listadas literalmente no supratranscrito art. 5º, IX, da Lei Complementar Estadual n.º 65/2003, como merecedoras da defesa de seus interesses coletivos por parte da Defensoria Pública.**

Desse modo, tendo em vista a **natureza jurídica dos interesses violados e a vulnerabilidade do segmento social alvo de sonegação de direitos, são incontroversas a atribuição e a legitimidade da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais para propor a presente ação civil pública, haja vista que a demanda gira em torno do acesso facilitado de pessoas com deficiência à mobilidade urbana, elemento fundamental para a**

¹ Segundo prevê o art. 7º, IV, da Lei Municipal n.º 6.058/2009, o benefício da gratuidade só será concedido às pessoas cuja renda familiar seja inferior a três salários mínimos.



efetivação de inúmeras outras garantias caras à dignidade dos integrantes de tal grupo, como a inclusão, a cidadania, a saúde e as medidas de habilitação e reabilitação.

III. DO DIREITO AO TRANSPORTE PÚBLICO, À MOBILIDADE URBANA E AO PASSE LIVRE EM FAVOR DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: LEI MUNICIPAL N.º 6.058/2009.

É sabido que as pessoas com deficiência enfrentam, diariamente, diversas barreiras sociais, sejam elas físicas ou decorrentes do desconhecimento e do preconceito disseminado na sociedade. Diante disso, faz-se necessário o fomento de **políticas inclusivas, a fim de mitigar os impactos causados pelo ambiente e pela discriminação na vida destes indivíduos, de forma a conferir efetividade ao princípio constitucional da isonomia.**

Resta evidente, portanto, que cumpre ao Estado o desenvolvimento de **políticas públicas que assegurem a igualdade material.** Assim, em conformidade com esse modelo constitucional de construção de uma sociedade livre, justa, solidária e pluralista, despida de preconceitos, são estabelecidas leis voltadas a viabilizar esse **ideal de sociedade inclusiva,** através de medidas que promovam a isonomia material, ou seja, tratando igualmente aqueles que se encontram em situação de igualdade e de modo desigual os desiguais, na medida da sua desigualdade.

Considerando a necessidade de enfrentamento dessa realidade de marginalização que atinge determinados segmentos sociais, o ordenamento jurídico brasileiro, em sua vasta normativa, conta com a Lei Federal n.º 13.146/2015, responsável por instituir a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência e que revela, logo em seu art. 1º, o **propósito de assegurar e promover, em condições de igualdade, o exercício das liberdades fundamentais por parte das pessoas com deficiência, visando à inclusão e à cidadania.**

Assim, a Lei n.º 13.146/2015, também conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência, por meio de seu art. 8º, impõe ao Estado, à sociedade e à família o dever de assegurar à pessoa com deficiência, **com prioridade, a efetivação dos direitos referentes à**

vida, à saúde, à educação, à profissionalização, ao trabalho, à previdência social, à **habilitação** e à **reabilitação**, ao **transporte**, à **acessibilidade**, à cultura, ao desporto, ao turismo, ao lazer, dentre outras garantias decorrentes da Constituição Federal, das leis e de outras normas que garantam bem estar pessoal, social e econômico em favor desse grupo vulnerabilizado.

Em se tratando do direito ao transporte, especificamente, o Estatuto da Pessoa com Deficiência se preocupou em assegurá-lo com maior especificidade, tanto que, em seu art. 46, **estabeleceu o direito à mobilidade** das pessoas com deficiência, garantindo-o em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, por meio da **identificação e eliminação de todos os obstáculos e barreiras ao seu acesso**.

Importante salientar que a **fruição do transporte público** é essencial para a concretização de diversos outros direitos fundamentais, haja vista que é a **mobilidade urbana que garante aos indivíduos o gozo de qualidade de vida, por meio do acesso a serviços de saúde, educação, profissionalização e lazer, além de permitir o deslocamento para o trabalho e, com isso, a própria concretização da autonomia**.

A essencialidade do direito ao transporte, inclusive, é extraída da própria previsão desse direito social no bojo do art. 6º, *caput*, da Constituição Federal, sendo inegável que, em sua maioria, a concretização das demais garantias listadas depende, direta ou indiretamente, da possibilidade de condução e deslocamento. Percebe-se, então, serem essas as razões para o especial amparo oferecido pelo ordenamento jurídico brasileiro às pessoas com deficiência, no que tange à garantia de **acesso facilitado ao transporte e à mobilidade**.

Contudo, quando se trata de pessoas com deficiência, a questão do **acesso livre e facilitado ao transporte ganha matizes ainda mais relevantes**. Isso porque, segundo o art. 14, da Lei Federal n. 13.146/2015, o *“processo de habilitação e de reabilitação é um direito da pessoa com deficiência”*.

Não se pode ignorar que, nos termos do mencionado Estatuto, o **processo de habilitação e reabilitação** *“tem por objetivo o desenvolvimento de potencialidades, talentos, habilidades e aptidões físicas, cognitivas, sensoriais, psicossociais, atitudinais, profissionais*

e artísticas que contribuam para a conquista da autonomia da pessoa com deficiência e de sua participação social em igualdade de condições e oportunidades com as demais pessoas”.

E, para a concretização desses desideratos, tal processo demanda **“avaliações multidisciplinares das necessidades, habilidades e potencialidades de cada pessoa”** (art. 15, do Estatuto da Pessoa com Deficiência). Destarte, é indubitoso que **estas medidas, para serem efetivas na plena participação e integração social da pessoa com deficiência, exigem constante deslocamento desses sujeitos de direitos até profissionais e serviços especializados.**

Deduz-se, assim, que por razões justificáveis, o Poder Público tem o **dever de garantir o direito ao transporte público de forma integral e gratuita** a esse grupo vulnerabilizado, porque só com o deslocamento desembaraçado e facilitado as pessoas com deficiência têm a possibilidade de fruição de vida plena.

Infere-se, então, que não são legítimas as posturas estatais que, a despeito de leis garantidoras do benefício, venham a impor embaraços desarrazoados à fruição de passe livre por parte das pessoas com deficiência, tendo em vista que a **garantia de gratuidade no transporte público serve de instrumento primordial para que essa parcela da população goze da almejada inclusão em sociedade.**

Não se ignora que a Constituição Federal tratou de prever a repartição de competências, estabelecendo poderes reservados à União (art. 21 e 22), poderes remanescentes aos Estados (art. 25, § 1º) e poderes aos Municípios (art. 30), ente federativo a quem compete instituir e legislar sobre o transporte coletivo urbano:

Art. 30. Compete aos Municípios: [...]

V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial (...).

Nesse viés, considerando a repartição de competências delineada pela Constituição entre entes federativos, **em Governador Valadares/MG, a Lei Municipal n.º 6.058/2009 foi a norma responsável por prever o Programa de Transporte Coletivo Público Municipal Gratuito - Passe Livre, destinado às pessoas com deficiência, dentre outros grupos vulneráveis:**

Art. 1º: **Fica criado o Programa de Transporte Coletivo Público Municipal Gratuito - Passe Livre - para pessoas com deficiência** e para aquelas que estejam em tratamento em clínicas especializadas e em tratamento de reabilitação para pacientes com dificuldade de locomoção, e ainda, àqueles que estejam frequentando escolas especializadas ou de ensino regular no caso de pessoas com deficiência mental, para os pacientes submetidos a tratamento oncológico, doentes renais crônicos, pacientes usuários de colostomia, para a pessoa com sofrimento mental que esteja em tratamento no CERSAM - Centro de Referência em Saúde Mental e pessoa com deficiência sensorial do tipo visual.

Nota-se, a partir da leitura do dispositivo supramencionado, que a Lei Municipal n.º 6.058/2009, ao dispor sobre o **benefício do Passe Livre** no transporte coletivo público urbano em Governador Valadares/MG, estabeleceu que, **atendidos os demais requisitos legais (inclusive quanto à renda familiar inferior a três salários mínimos), será garantido o direito ao passe livre às pessoas com deficiência, não limitando a sua incidência a determinado tipo de impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial. Em outras palavras, a lei não dispôs um rol de hipóteses de deficiências que ensejariam a concessão do benefício de passe livre.**

Como única exigência relativa à condição de limitação, a referida legislação apenas se reporta à **necessidade de apresentação de atestado ou laudo médico apto a comprovar a deficiência física ou mental**, conforme se vê do art. 1º, § 3º:

§ 3º **As deficiências a que se refere este artigo e as doenças nele elencadas serão comprovadas mediante atestado e/ou laudo médico e/ou psicológico para os casos de deficiência mental**, de acordo com cada





especialidade, fornecido pelo Sistema único de Saúde – SUS de Governador Valadares ou entidades que prestem atendimento à pessoa com deficiência.

Desta feita, é possível inferir que a Lei Municipal n. 6.058/2009 prevê o **benefício do Passe Livre para pessoas com deficiência, de maneira abrangente e extensiva, sem restringir o acesso à gratuidade no transporte por quaisquer critérios relacionados ao tipo de deficiência que acomete a pessoa, nem pelo grau ou nível de comprometimento que referida condição causa nas funções orgânicas do indivíduo.**

Considerando a mencionada **lacuna normativa**, pode-se dizer que, **quanto à deficiência auditiva, a sua classificação deve ser dada pelo Decreto Federal n.º 5.296, de 2004**, que traz um rol de limitações ou incapacidades para o desempenho de atividade para fins de enquadramento como deficiência que ensejam a concessão de prioridade de tratamento, e pelo **Decreto Federal n.º 3.298, de 20 de dezembro de 1999**, o qual regulamenta a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência.

Em ambos os diplomas normativos é prevista a **surdez** como a **hipótese de pessoa com 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.

Assim, os **casos em que eventual interessado possua deficiência auditiva bilateral, em caráter permanente, acima de 41 dB, aferida por meio de audiometria, considerada como deficiência auditiva de caráter moderada a severa, devem ser enquadrados, para todos os fins legais, como pessoa com deficiência.**

IV. DA EXTRAPOLAÇÃO DO PODER REGULAMENTAR. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. INVALIDADE DO DECRETO MUNICIPAL N.º 11.095/2020.

A despeito das considerações tecidas acima, o Poder Executivo Municipal de Governador Valadares editou o Decreto n.º 11.095/2020, no intuito de regulamentar a Lei n.º 6.058/2009. Com isso, previu em seu art. 9º norma de caráter **restritivo, estabelecendo**



que somente farão jus ao benefício de passe livre as pessoas com surdez que comprovem frequência regular em escola especial, no caso de alunos com deficiência auditiva moderada, ou, na hipótese de não frequentarem escola especial, o benefício só seria concedido aos casos de deficiência severa ou profunda. Para fins de elucidação, cabe transcrever a normativa:

Art. 9º - Nos casos de deficiência auditiva ou visual, deverão ser apresentados, além dos documentos já indicados, os documentos seguintes:

I – para deficiência auditiva: exame audiométrico, acompanhado de parecer conclusivo de junta médica designada, no qual constem carimbo e assinatura em papel timbrado e original, comprovante de matrícula e de frequência regular em escola especial, no caso de alunos portadores de deficiência auditiva moderada e que estejam matriculados e frequentando escolas especiais para surdos, podendo também ser apresentados documentos relativos às escolas públicas ou privadas. [...]

Parágrafo único: Para **os demais deficientes auditivos serão fornecidos o Cartão Passe Livre, somente nos casos de deficiência severa ou profunda**, de acordo com a classificação da Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999, art. 3º, sendo necessária a apresentação de Audiometria.
(g.n.)

A respeito do decreto municipal em comento, são cabíveis algumas considerações referentes ao princípio da legalidade e ao poder regulamentar.

O princípio da legalidade é consagrado pelo art. 5º, II, da Constituição Federal, o qual prevê que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer coisa senão em virtude de Lei”, tratando-se de concepção inerente ao Estado Democrático de Direito, e consiste na subordinação de pessoas, órgãos ou entidades a preceitos emanados pela própria soberania popular, manifestada na forma da lei. Nesse sentido, **só lei formal pode restringir direitos garantidos**.

Para o melhor desempenho da função administrativa, o ordenamento jurídico confere ao Poder Executivo um conjunto de prerrogativas, que são denominadas de poderes

administrativos. Para José dos Santos Carvalho Filho poderes administrativos são *"o conjunto de prerrogativas de direito público que o ordenamento jurídico confere aos agentes administrativos para o fim de permitir que o Estado alcance seus fins"*.

O poder normativo confere ao Executivo a **possibilidade de editar atos de caráter geral e abstrato, sem, contudo, inovar, de forma inicial, o ordenamento jurídico**. O Poder normativo se expressa por meio de atos normativos, que são decretos, regulamentos, resoluções, instruções, etc. Em todas essas hipóteses, **o ato normativo não pode contrariar a lei, nem criar direitos, impor obrigações, proibições, penalidades que nela não estejam previstos, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade** (arts. 5º, II, e 37, *caput*, da Constituição).

O poder regulamentar é, na verdade, espécie do poder normativo. Confere ao chefe do Poder Executivo a prerrogativa de editar atos gerais e abstratos, complementares à lei. Seu alcance é apenas de norma complementar à lei. Não pode, pois, a Administração, alterá-la a pretexto de estar regulamentando-a. Se o fizer, cometerá abuso de poder regulamentar, invadindo a competência do Poder Legislativo.

Sobre o tema, a lição de Hely Lopes Meirelles, em sua obra: *Direito Administrativo Brasileiro*, 29ª edição, editora: Malheiros Editores:

O poder regulamentar é a faculdade de que dispõem os Chefes de Executivo (Presidente da república, Governadores e Prefeitos) de explicar a lei para sua correta execução, ou de expedir decretos autônomos sobre matéria de sua competência ainda não disciplinada por lei. É um poder inerente e privativo do Chefe do Executivo (CF, art. 84, IV), e, por isso mesmo, indelegável a qualquer subordinado.

Cabe observar ainda que um verdadeiro regulamento jamais será avaliado sob o viés da inconstitucionalidade, mas sempre afeto à **crise de legalidade**, caso tal apresente disparidade ou exorbitância em cotejo com o ordenamento jurídico.

Visando coibir a indevida extensão do poder regulamentar, dispôs o art. 49, V, da

CF, ser da competência exclusiva do Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa.

No Brasil, o regulamento é expressão do Poder Regulamentar. Constitui ato normativo, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, para expedição de normas gerais complementares de lei, no sentido de torná-las operativa, sem, contudo, inovar o ordenamento jurídico. **O regulamento, portanto, é ato de natureza infralegal, meramente ancilar e secundário, pois limitado aos comandos da lei.**

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, em sua obra: Curso de Direito Administrativo, 32ª edição, editora: Malheiros Editores, regulamento é:

Ato geral e (de regra) abstrato, de competência privativa do chefe do Poder Executivo, expedido com a estrita finalidade de produzir as disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução da lei cuja aplicação demanda atuação da Administração Pública.

Sobre a possibilidade de controle jurisdicional, e de sustação de atos normativos que exorbitem o poder regulamentar, na hipótese de abuso de poder regulamentar, o Supremo Tribunal Federal possui posição consolidada há muitos anos, ilustrada pelo seguinte julgado:

O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua contra legem ou praeter legem, não só expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, V, da Constituição da República e que lhe permite ‘sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (...)’. Doutrina. Precedentes (RE 318.873-AgR/SC, rel. min. Celso de Mello, v.g.). Plausibilidade jurídica da impugnação à validade constitucional da Instrução Normativa STN 01/2005. (AC 1.033-AgR-QO, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 25-5-2006, Plenário, DJ de 16-6-2006.)

O excesso de poder, nesse caso, deve ser entendido como o exercício do poder



regulamentar fora dos limites da lei, o que resulta em ilegalidade do ato, por extrapolar os limites da competência administrativa.

Nesse sentido, denota-se claramente que **as regras estabelecidas no Decreto Municipal n.º 11.095/2020 não visam somente operacionalizar, ou promover a adequada execução da norma legal** que estabelece o direito a passe livre.

Ao contrário, **o art. 9º do Decreto Municipal em comento visa verdadeiramente inovar na ordem jurídica**, uma vez que estabelece que, caso não estejam vinculados a escola especial, só será garantido o direito de passe livre às pessoas com surdez considerada severa ou profunda, **estabelecendo, portanto, novo fator de discrimen não previsto originalmente pela lei municipal.**

A respeito do tema, cite-se a recente jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

APELAÇÃO CÍVEL - DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - GUARDA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE - SUSPENSÃO DO GOZO DE FÉRIAS - ART. 4º, XI e §§ 5º e 6º, DO DECRETO MUNICIPAL Nº 17.298/2020 - ALTERAÇÕES PELO DECRETO MUNICIPAL Nº 17.421/2020 - ESTATUTO DA GUARDA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE - LEI MUNICIPAL Nº 9.319/2007 - **ATO REGULAMENTAR CONTRA LEGEM - CONTROLE DE LEGALIDADE - INVALIDADE - COMPETÊNCIA EXTRAPOLADA** - SENTENÇA REFORMADA - RECURSO PROVIDO. **É defeso ao Chefe do Executivo Municipal contrariar, via decreto, norma editada via lei ordinária, sob pena de extrapolar sua competência e violar a hierarquia das leis.** A suspensão do gozo de férias promovida pelo art. 4º, XI e §§ 5º e 6º, do Decreto Municipal nº 17.298/2020, alterado pelo Decreto Municipal nº 17.421/2020, é ilegal, uma vez que contraria expressamente o disposto no art. 86 da Lei Municipal nº 9.319/2007 - Estatuto da Guarda Municipal de Belo Horizonte. (TJ-MG - AC: 10000220063853001 MG, Relator: Armando Freire, Data de Julgamento: 31/05/2022, Câmaras Cíveis / 1ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 01/06/2022)



APELAÇÃO CÍVEL - DIREITO ADMINISTRATIVO - RESTRIÇÃO AO CADASTRAMENTO DE CLÍNICA MÉDICA E PSICOLÓGICA JUNTO AO DETRAN/MG - ART. 37 DECRETO ESTADUAL Nº 47.626/2019 - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EXCLUSIVA DA UNIÃO - PRECEDENTE STF - DECRETO QUE EXTRAPOLA A FUNÇÃO REGULAMENTAR E INOVA NO ORDENAMENTO JURÍDICO - INVALIDADE DA PREVISÃO. 1-A Constituição da República, em seu art. 22, apresenta as matérias de competência legislativa exclusiva da União, dentre as quais restam incluídas a que dizem respeito a trânsito e transporte. 2-Consoante entendimento do Supremo Tribunal Federal, a norma estadual que apresenta disposições sobre trânsito e transporte, criando restrições que a legislação federal não apresenta, padece de inconstitucionalidade formal (vide ADI 5774, Relator (a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 20/09/2019). 3- **A função de decretos e regulamentos dentro do ordenamento jurídico é a de contribuir para a fiel execução das leis, sem proceder em inovação, consoante dispõe o art. 84, IV, CR/88. O decreto que inova no ordenamento jurídico é inválido nessas disposições.** 4- Os agentes políticos estão incluídos dentro da classe de agentes públicos, mas não na espécie servidores públicos. Portanto, restrição dirigida aos servidores públicos não se aplica automaticamente aos agentes políticos. (TJ-MG - AC: 10000211984075001 MG, Relator: Jair Varão, Data de Julgamento: 27/01/2022, Câmaras Cíveis / 3ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 28/01/2022) (g.n.)

Assim, a pretexto de regulamentar, o decreto inova na ordem jurídica e estabelece novas hipóteses de limitação e restrição de direitos que só poderiam ser veiculadas por lei formal, com evidente violação ao princípio da legalidade.

V. DA REVOGAÇÃO DO DECRETO FEDERAL N.º 3.298/1999 QUANTO À DISTINÇÃO ENTRE GRAUS E NÍVEIS DE SURDEZ.

É fundamental observar, também, que a classificação quanto à deficiência auditiva a que se refere o art. 9º, parágrafo único, do Decreto Municipal n.º 11.095/2020 -

“severa ou profunda, de acordo com a classificação da Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – Decreto n.º 3.298, de 20 de dezembro de 1999, art. 3.º” - sequer consta na versão atual do art. 3.º e art. 4.º do Decreto Federal n.º 3.298/99 (ao qual faz remissão). Isso porque tais dispositivos foram **objeto de reforma pelo Decreto Federal n.º 5.296/2004, sendo revogadas as regras relativas a distinções entre graus e níveis de surdez.**

Não obstante a má formulação do referido parágrafo único, do art. 9.º, do Decreto Municipal, pressupõe-se que o dispositivo se refere ao antigo inciso II, do art. 4.º, do Decreto Federal n.º 3.298/1999, que foi **substancialmente alterado, sendo-lhe conferida nova redação, de modo a eliminar qualquer discriminação entre graus e níveis de deficiência auditiva.** Vale trazer o quadro comparativo:

| Antiga Redação do Decreto Federal n.º 3.298/1999 | Nova redação dada pelo Decreto Federal n.º 5.296/2004 |
|---|---|
| <p>Art. 4.º - É considerada pessoa portadora de deficiência a que se enquadra nas seguintes categorias: [...]</p> <p>II - deficiência auditiva – perda parcial ou total das possibilidades auditivas sonoras, variando de graus e níveis na forma seguinte:</p> <p>a) de 25 a 40 decibéis (db) – surdez leve;</p> <p>b) de 41 a 55 db – surdez moderada;</p> <p>c) de 56 a 70 db – surdez acentuada;</p> <p>d) de 71 a 90 db – surdez severa;</p> <p>e) acima de 91 db – surdez profunda; e</p> <p>f) anacusia;</p> | <p>Art. 4o - É considerada pessoa portadora de deficiência a que se enquadra nas seguintes categorias:</p> <p>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; (...)</p> |

Evidenciando-se, então, que a nova redação do Decreto Federal n.º 3.298/99, dada pelo Decreto n.º 5.296/04, **suprimiu a distinção entre graus e níveis de surdez para fins de classificação da surdez como deficiência, substituindo tal modelo por um critério único de deficiência auditiva, denota-se a invalidade do Decreto Municipal**



n.º 11.095/2020 nesse ponto, uma vez que faz remissão à norma federal revogada, contrariando o regramento geral atual relativo à matéria.

Sobre os direitos da pessoa com deficiência (especialmente quanto à modalidade auditiva), é pertinente trazer à baila a jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça, o qual, após reiteradamente afastar atos normativos estaduais e municipais que, de forma divergente ao que prevê o Decreto Federal n.º 5.296/2004, estabeleciam a surdez unilateral como hipótese de deficiência reconhecida para fins legais, editou a seguinte súmula:

Súmula n. 552 do STJ: O portador de surdez unilateral não se qualifica como pessoa com deficiência para o fim de disputar as vagas reservadas em concursos públicos. (SÚMULA 552, CORTE ESPECIAL, julgado em 04/11/2015, DJe 09/11/2015).

A partir desse entendimento, tem-se que, em atenção à **competência da União para estabelecer normas gerais sobre a proteção das pessoas com deficiência (art. 24, XIV, c/c § 1º, da CF), as normas federais a respeito do tema não podem ser contrariadas por atos normativos estaduais e municipais.**

Dessa forma, corroborando todo o raciocínio até aqui traçado, o **Decreto Municipal n.º 11.095/2020, mesmo se pudesse inovar na ordem jurídica, não poderia contrariar a prevalência das normas gerais sobre proteção da pessoa com deficiência previstas no Decreto Federal n.º 3.298/1999, com redação dada pelo Decreto Federal n.º 5.296/2004.**

Revela-se de especial gravidade a existência de entraves burocráticos à livre circulação da pessoa com deficiência, mediante a criação de empecilhos não previstos nas leis, de modo a obstar o direito ao transporte e o acesso a outros direitos fundamentais, consubstanciados em atividades cotidianas, tais como acesso a escola, ao trabalho e ao lazer.

Por fim, o que se vislumbra pela conduta do Município réu é a transgressão em atender ao substrato mínimo de dignidade às pessoas com deficiência, violando as normas que protegem esse grupo vulnerável. Assim, demonstra-se imprescindível assegurar, pela

presente via judicial, os seus direitos.

VI. DA TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA.

O art. 12, da Lei n.º 7.374, que regulamenta a Ação Civil Pública, dispõe que o magistrado poderá conceder liminarmente a tutela pretendida, com ou sem justificação prévia da parte contrária.

Art. 12. Poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo.

§ 1º A requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, poderá o Presidente do Tribunal a que competir o conhecimento do respectivo recurso suspender a execução da liminar, em decisão fundamentada, da qual caberá agravo para uma das turmas julgadoras, no prazo de 5 (cinco) dias a partir da publicação do ato.

§ 2º A multa cominada liminarmente só será exigível do réu após o trânsito em julgado da decisão favorável ao autor, mas será devida desde o dia em que se houver configurado o descumprimento.

Para tanto, faz-se necessário o preenchimento dos requisitos previstos no art. 300 do Código de Processo Civil, que demanda, para o deferimento da antecipação dos efeitos do provimento final, a existência de elementos que evidenciem a probabilidade do direito, bem como o perigo de dano. Vale transcrever:

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo. (...) § 2º A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia.

A probabilidade do direito é comprovada pelos citados dispositivos constitucionais e legais vastamente abordados nesta exordial, que demonstram a **ilicitude do Decreto Municipal n.º 11.095/2020, ao restringir as hipóteses de fruição do benefício de**



passage livre por parte de pessoas com deficiência auditiva, sem amparo e ao arrepiamento dos direitos conferidos pela Lei Municipal n.º 6.058/2009, gerando, assim, obstáculos desarrazoados à dignidade, à isonomia, à inclusão e à cidadania plena pretendidos pela Constituição Federal e aprofundados pela Lei n.º 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

Noutro giro, o perigo de dano é também patente, haja vista que a perpetuação da sonegação do direito ao transporte e à mobilidade urbana facilitados às pessoas com deficiência impõe graves entraves no acesso a todos os demais serviços públicos essenciais à concretização de garantias fundamentais como a saúde, a educação, a profissionalização, o lazer, a autonomia pelo trabalho, a participação comunitária e o processo de habilitação e reabilitação, de extrema importância para o pleno desenvolvimento das potencialidades do indivíduo e sua efetiva inclusão e superação da marginalização e do preconceito.

VII. DOS PEDIDOS E REQUERIMENTOS.

Ante o exposto, requer:

1. O deferimento da tutela provisória de urgência, mediante prévia oitiva da Fazenda Pública, no prazo de 72 (setenta e duas) horas, de acordo com o disposto no art. 2º da Lei n.º 8.437/92, para que:

1.1. Nos moldes do art. 1º, da Lei Municipal n.º 6.058/2009, seja reconhecido o direito ao passe livre no transporte coletivo público municipal às pessoas financeiramente hipossuficientes com deficiência auditiva, independentemente do grau ou nível de comprometimento da função sensorial, exigindo-se para o acesso à gratuidade, além dos demais requisitos previstos na lei, apenas atestado ou laudo médico, conforme previsão do art. 1º, § 3º, da Lei Municipal n.º 6.058/2009, afastando-se, com isso, as previsões restritivas ilegais impostas pelo Decreto Municipal n.º 11.095/2020, editado pelo Poder Executivo;



1.2. Sejam os entes requeridos compelidos a divulgar, de forma ostensiva e clara, as regras sobre a concessão do passe livre às pessoas com deficiência, bem como os requisitos necessários para o exercício de tal direito, conforme a Lei Municipal n.º 6.058/2009;

2. No mérito, que sejam julgados procedentes os pedidos para:

2.1. Que seja confirmada a tutela provisória de urgência, de modo que seja reconhecido o direito ao passe livre no transporte coletivo público municipal às pessoas financeiramente hipossuficientes com deficiência auditiva, independentemente do grau ou nível de comprometimento da função sensorial;

3. A dispensa do pagamento de custas processuais, emolumentos e outros encargos, desde logo, face ao previsto no artigo 18 da Lei n.º 7.347/85;

4. A condenação dos entes requeridos ao pagamento de honorários sucumbenciais em favor da Defensoria Pública de Minas Gerais, conforme dispõe o artigo 4º, XXI, da Lei Complementar Federal n.º 80/1994, alterada pela LC n.º 132/2009;

5. A fixação de multa diária em desfavor do Município Réu, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), para o caso de descumprimento (parcial ou total) do provimento jurisdicional, a ser destinada ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos;

Protesta provar os fatos alegados por todos os **meios de provas** admitidos, notadamente a documental que acompanha a presente e oitiva de testemunhas, oportunamente arroladas.

Atribui-se à presente causa o valor equivalente a R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais), para fins de alçada.

Manifesta-se, finalmente, pelo respeito às **prerrogativas funcionais** dos membros da Defensoria Pública, sobretudo a intimação pessoal mediante entrega dos autos com vista e a contagem em dobro de todos os atos processuais, previstas no art. 128, I, da Lei





Complementar n.º 80/94, no art. 74, I, da Lei Complementar Estadual n.º 65/03, e art. 186, do Código de Processo Civil.

Nesses termos, pede deferimento.

Governador Valadares, data do protocolo.

PAULO CESAR AZEVEDO DE ALMEIDA
COORDENADORIA ESTRATÉGICA EM TUTELA COLETIVA
DEFENSOR PÚBLICO
MADEP 883

LUCAS FARIA ALVES
1ª DEFENSORIA CÍVEL DE GOVERNADOR VALADARES - MG
DEFENSOR PÚBLICO
MADEP 1007

JONATHAS HYGINO PENA DE MELLO
2ª DEFENSORIA CÍVEL DE GOVERNADOR VALADARES - MG
DEFENSOR PÚBLICO
MADEP 0961

