

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES DO
EXCELSO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

ADI 7803

A **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO – ALMT**, representada por seus procuradores, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, apresentar suas **INFORMAÇÕES**, nos termos do art. 12 da Lei n. 9.868/1999, consoante a seguir descrito.

1. DO BREVE RELATO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Governador do Estado, visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 7.595, de 27 de dezembro de 2001, do Estado de Mato Grosso, por suposta ofensa a dispositivos da Constituição da República (arts. 2º, 37, XXI, 61, §1º, inciso II, alíneas “a” e “e”).

A referida norma, de autoria parlamentar, estabelece a gratuidade obrigatória no transporte coletivo municipal e intermunicipal para professores das redes públicas estadual e municipal regularmente matriculados em cursos de graduação ou pós-graduação realizados no Estado de Mato Grosso, atribuindo ao então Departamento de Viação de Obras Públicas (DVOP) a função de controle da concessão do benefício, bem como a emissão de carteiras especiais de embarque, impondo ainda o cumprimento da gratuidade às empresas concessionárias e permissionárias do serviço público de transporte.

Colaciona-se seu inteiro teor:

LEI Nº 7.595, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2001 - D.O. 27.12.01.

Autor: Deputados Jair Mariano e Riva

Dispõe sobre o uso do transporte coletivo municipal e intermunicipal gratuito e obrigatório para professor da Rede Pública Estadual que faz curso de graduação e pós-graduação, no território mato-grossense, em trajetos e dias preestabelecidos durante os referidos cursos.

O PRESIDENTE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO, no desempenho da atribuição conferida pelo art. 42, § 4º, da Constituição Estadual, sanciona a seguinte lei:

Art. 1º Torna-se gratuito e obrigatório o uso de transporte coletivo municipal e intermunicipal por professor das Redes Públicas Estadual e Municipal que faça curso de graduação e pós-graduação no Estado de Mato Grosso, nos seguintes termos:

I- no trecho compreendido entre o município onde o professor leciona ou trabalha em outros setores da Secretaria de Estado da Educação ou das Secretarias Municipais de Educação, e aquele onde estuda, e vice-versa, ainda que para cobrir o percurso tenha que se utilizar de mais de um ônibus de linhas diferentes;

II- para ter direito ao transporte gratuito, o professor comprovará ao Departamento de Viação de Obras Públicas (DVOP), com documento expedido pela faculdade, que faz graduação ou pós-graduação, sendo que o documento terá que constar dias e horários de aulas e o período letivo anual;

III- o DVOP expedirá carteira especial, com validade anual, que concede autorização de embarque ao professor em uma ou mais linhas municipais e intermunicipais, de seu município ao município onde se localiza a faculdade onde o mesmo faz graduação ou pós-graduação e vice-versa;

IV- todas as transportadoras de passageiros rodoviários que operam linhas municipais e intermunicipais, por concessão ou permissão do DVOP, são obrigadas ao transporte nos moldes prescritos por esta lei.

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.

A exordial sustenta a ocorrência de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, ao argumento de que a norma foi editada por parlamentar estadual, embora trate de matérias de competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, tais como: (i) a criação de atribuições a órgão da administração pública estadual; (ii) a disciplina do regime jurídico de servidores públicos; e (iii) a intervenção no regime jurídico dos contratos administrativos de concessão de serviço público.

Além disso, aponta inconstitucionalidade material, sob a alegação de que a norma viola os princípios constitucionais da separação dos poderes, da especialização funcional e da autonomia organizativa do Poder Executivo, ao impor obrigações administrativas sem prévia previsão orçamentária ou correspondente contrapartida legal.

Requer, em consequência, a concessão de medida cautelar para suspender os efeitos dos atos normativos impugnados até o julgamento definitivo do feito.

E ao final, requer a procedência da presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei Estadual n. 7.595, de 27 de dezembro de 2001, por suposta ofensa à Constituição Federal.

O colendo Relator determinou a aplicação do rito previsto no art. 12 da Lei n. 9.868/1999 e solicitou informações.

2. DAS INFORMAÇÕES

2.1. DA AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

Não merece prosperar a alegação de vício formal por suposta usurpação de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.

A norma impugnada (Lei Estadual n. 7.595/2001), embora seja de iniciativa parlamentar, não trata da criação, extinção ou modificação de órgãos da Administração Pública, tampouco dispõe sobre provimento de cargos, funções ou empregos públicos, nem intervém diretamente na estrutura ou funcionamento do Poder Executivo estadual.

A norma, em verdade, institui política pública voltada à valorização do magistério, viabilizando o acesso gratuito ao transporte público por professores regularmente matriculados em cursos de formação continuada. Trata-se de matéria de interesse público geral, especialmente vinculada aos domínios da educação e da valorização dos profissionais da educação escolar, ambas inseridas na competência legislativa concorrente (art. 24, IX c/c art. 206, V, da CF/88) e, no plano estadual, na competência residual e suplementar dos Estados (art. 25, § 1º, CF/88).

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou reiteradamente sobre a possibilidade de normas de iniciativa parlamentar estabelecerem políticas públicas, desde que não haja imposição direta de obrigações administrativas específicas ao Poder Executivo.

Nesse sentido, o julgamento do ARE 1.447.546/GO, de relatoria do Ministro Edson Fachin, fixou o entendimento:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. LEI MUNICIPAL QUE ESTABELECE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO COMBATE À ALIENAÇÃO PARENTAL INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA OU À COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO E DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL.

1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria.

2. Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público.

3. Agravo regimental a que se nega provimento

(STF - ARE: 1447546 GO, Relator.: Min . EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 05/06/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 14-06-2024 PUBLIC 17-06-2024)

Ademais, eventual menção a órgão da Administração Pública já extinto, como é o caso do antigo Departamento de Viação de Obras Públicas (DVOP) não compromete a validade da norma, sendo possível compreendê-la como disposição programática, cuja efetivação depende de regulamentação superveniente por parte do Executivo.

Importante destacar, ainda, que o STF tem admitido a legitimidade de normas parlamentares que visam concretizar direitos fundamentais, notadamente nas áreas de saúde, educação, mobilidade e assistência social, desde que não interfiram de forma indevida na organização interna da Administração.

2.2. DA INEXISTÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

a) Da observância da separação dos poderes e da autonomia do Poder Executivo

A alegação de inconstitucionalidade material da Lei Estadual n. 7.595/2001, sob o argumento de violação ao princípio da separação dos poderes, também carece de fundamento.

A Constituição da República estabelece a separação entre os Poderes, mas não impede a colaboração entre eles para o bem comum (art. 2º). A lei impugnada, ao conceder gratuidade no transporte público para professores da rede pública estadual e municipal, não interfere na autonomia do Poder Executivo para gerir seus recursos e definir suas políticas públicas. Ao contrário, a lei estabelece benefício social para uma categoria específica de servidores, o que se enquadra no espectro de atribuições constitucionais do Parlamento, mormente quanto a temas de relevante interesse público.

Não obstante, o artigo 25 da Constituição dispõe que os Estados se organizam pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios da Constituição Federal. A norma impugnada, ao conceder benefício social para os professores, cumpre uma função socialmente relevante e não interfere na autonomia do Poder Executivo.

A interpretação restritiva do princípio da separação dos poderes, defendida na exordial, inviabilizaria a atuação do Poder Legislativo na formulação de políticas públicas e na defesa dos interesses da sociedade, o que não se coaduna com o sistema democrático e com o processo legislativo constitucional (art. 59 da CF/88).

Ademais, a concessão de gratuidade no transporte público para docentes em formação contínua constitui medida de incentivo à capacitação de profissionais da educação

e guarda estrita consonância com os princípios constitucionais da valorização do servidor público e da promoção do ensino (art. 205 e art. 206, V, da CF/88).

Embora a norma possa implicar custos indiretos à Administração Pública ou às concessionárias do serviço de transporte coletivo, sua implementação prática e os ajustes operacionais daí decorrentes permanecem no âmbito da discricionariedade do Poder Executivo, a quem cabe regulamentar a lei (art. 84, IV, CF), definir critérios de elegibilidade, e realizar os adequados ajustes orçamentários e contratuais.

A jurisprudência do STF também respalda a validade de leis parlamentares que ampliem o acesso a serviços públicos essenciais, desde que não interfiram diretamente na organização interna da Administração, vejamos:

EMENTA Direito Constitucional e Administrativo. Recurso Extraordinário. Lei Municipal nº 9.001, de 2023. **Agendamento e Cancelamento de Consultas Médicas, Exames e Procedimentos Médicos. Tema nº 917 do Ementário da Repercussão Geral. Atribuição de Encargos para Concretização do Direito Social à Saúde. Limitação de Iniciativa Parlamentar. Taxatividade. Constitucionalidade da Lei Municipal nº 9.001, de 2023, do Município de Marília/SP.** I. CASO EM EXAME 1. Recurso extraordinário com agravo contra acórdão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que concluiu pela “inconstitucionalidade integral da Lei nº 9.001, de 11 de setembro de 2023, do Município de Marília”. 2. A decisão anterior. O Tribunal de origem, em que pese ter mencionado o Tema nº 917 da Repercussão Geral e ter reconhecido que “a falta de indicação, na lei, da sua fonte de custeio não implica inconstitucionalidade”, que “não houve vício de iniciativa”, e que “a lei em exame não cria órgãos públicos, nem altera o perfil, a vocação institucional, a competência e o panorama das atribuições legais dos órgãos já existentes”, concluiu que “houve intromissão do Poder Legislativo no plano das atribuições privativas do Poder Executivo, no que toca à gestão de políticas públicas”. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 3. No presente recurso, a recorrente alega violação aos arts. 2º, 84, incs. II e VI, al. “a”, e 196 da Constituição da República. Argumenta que “a norma impugnada nestes autos não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, nem cria ou confere a órgãos da Administração, apenas busca ampliar o acesso ao direito à saúde da população local”. Sustenta que “já que a norma é de iniciativa concorrente como expressamente declarado na decisão recorrida e por esse motivo não se mostra lógico que tal lei tenha a inconstitucionalidade afastada por não possuir vício de iniciativa e, simultaneamente, seja considerada inconstitucional sob o fundamento de que viola o princípio da separação de poderes por adentrar em matéria com reserva de administração, principalmente por se tratar de norma geral e abstrata, que apenas institui política pública concretizadora de direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal, sem criar qualquer atribuição ou alterar estrutura de órgãos da administração pública”. III. RAZÕES DE DECIDIR 4. Cumpre afastar os argumentos da parte recorrida quanto à ausência de prequestionamento e em relação à inexistência de repercussão geral, pois a

matéria está prequestionada e a recorrente demonstrou a existência dessa repercussão. 5. Convém ressaltar que a interpretação relativa ao Tema RG nº 917 deve ser bem analisada. Com efeito, no julgamento do ARE nº 878.911/RJ (j. 29/09/2016, p. 11/10/2016), o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese: “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)”. Nesse passo, esta Corte, em casos semelhantes, envolvendo leis municipais, tem compreendido pela constitucionalidade da norma. 6. **Ademais, o Tribunal de origem, transversalmente, conferiu indevida interpretação ampliativa ao art. 61, § 1º, da Constituição da República. Assim, o fato de a lei municipal ter atribuído encargos ao Poder Público municipal, para a concretização do direito social à saúde, não torna a lei, por si só, inconstitucional, pois “não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição”.** IV. DISPOSITIVO 7. Recurso extraordinário provido.

(RE 1497683, Relator(a): ANDRÉ MENDONÇA, Tribunal Pleno, julgado em 19-08-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 03-09-2024 PUBLIC 04-09-2024)

A atuação normativa do Legislativo, nesses casos, dá-se no exercício legítimo da função de representação democrática e de promoção do interesse público.

b) Da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos

Por seu turno, a alegação de que a Lei Estadual n. 7.595/2001 compromete o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de serviços públicos não merece prosperar.

É cediço que o artigo 37, XXI, da Constituição Federal estabelece que o processo de licitação pública deve assegurar a igualdade de condições a todos os concorrentes e cláusulas que estabeleçam obrigações relativas ao pagamento, manutenção e reajuste dos contratos. Contudo, a legislação não impede que o Poder Executivo, eventualmente, possa negociar com as concessionárias a forma de compensação pelos custos decorrentes da gratuidade no transporte público para os servidores beneficiários.

Ademais, art. 175 da Carta Federal determina que incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. A norma impugna, ao conceder benefício para

os professores, cumpre uma função socialmente relevante e não interfere na autonomia do Poder Executivo para gerir seus recursos e definir suas políticas públicas.

A interpretação restritiva dos artigos 37 e 175 da Constituição Federal, defendida pelo autor, inviabilizaria a atuação do Poder Legislativo na formulação de políticas públicas e na defesa dos interesses da sociedade, o que não se coaduna com o sistema democrático.

Por todo o exposto, a pretensão do autor não merece prosperar. A Lei Estadual n. 7.595/2001 não viola o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, tampouco interfere na autonomia do Poder Executivo. Diante disso, o pedido de declaração de inconstitucionalidade da lei deve ser julgado totalmente improcedente.

3. DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS

Caso esta Ação Direta de Inconstitucionalidade seja julgada procedente, pugna-se pela aplicação da modulação de efeitos à presente ação direta, para atribuir eficácia *ex nunc* à declaração de inconstitucionalidade da lei impugnada, de forma a preservar os valores das tarifas eventualmente não adimplidas pelos beneficiários, tendo em vista razões de segurança jurídica ou excepcional interesse público (art. 27 da Lei n. 9.868/1999).

4. DOS PEDIDOS

Por toda a explanação aduzida, pugna-se:

- (i)** a não concessão da medida cautelar ante ausência de seus requisitos autorizadores;
- (ii)** No mérito, pugna-se pela total improcedência da presente ação, declarando-se por força do caráter dúplice os dispositivos da Lei n. 7.595/2001, do Estado de Mato Grosso, ante a ausência de qualquer violação da Constituição Federal;

- (iii) No caso de eventual declaração de inconstitucionalidade da norma impugnada, que se aplique a modulação dos efeitos na inteligência do art. 27 da Lei n. 9.868/1999, para que tal declaração (de inconstitucionalidade), somente tenha eficácia *ex nunc*, como forma a salvaguardar os benefícios já concedidos.

Nestes termos.

De Cuiabá para Brasília, 14 de maio de 2025.

Ricardo Riva
Procurador-Geral

João Gabriel Perotto Pagot
Procurador da Assembleia Legislativa