

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.  
1017448-15.2025.8.11.0000**

Vistos etc.

Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo **Procurador-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso** em virtude da Lei Complementar n. 558, de 25/04/2025, do Município de Cuiabá-MT, que dispõe sobre a criação da Agência de Fiscalização e Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Município de Cuiabá – CUIABÁ REGULA.

O Autor ressalta que o Município de Cuiabá editou a Lei tida por inconstitucional e substituiu a Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados – ARSEC, anteriormente instituída pela Lei Complementar n. 374/2015.

Sustenta que a nova legislação invade a competência privativa da União para legislar sobre água e instituir diretrizes nacionais para o saneamento básico, conforme previsto nos artigos 21, inciso XX, e 22, inciso IV, da Constituição Federal.

Aduz que a Lei Federal n. 11.445/2007, atualizada pela Lei n. 14.026/2020, estabelece diretrizes gerais para o setor, que devem ser obrigatoriamente observadas pelos entes federativos.

Assevera que, ao disciplinar a regulação de forma incompatível com essas normas, a Lei Complementar n. 558/2025 incorreu em vício formal de inconstitucionalidade por usurpação de competência.

No aspecto material, alega que a Lei impugnada contraria os princípios fundamentais que regem as agências reguladoras.

De acordo com o Autor, a estrutura da nova agência revela fragilidade institucional, falta de autonomia técnica e administrativa, e manifesta vulnerabilidade à interferência política. Ou seja, afronta os preceitos da Lei n. 13.848/2019, que dispõe sobre a gestão, organização e funcionamento das agências reguladoras, e exige que essas entidades tenham independência decisória, tecnicidade e estabilidade institucional.

Argumenta, também, que não há justificativa técnica adequada para a substituição da ARSEC pela CUIABÁ REGULA e, portanto, houve desrespeito ao disposto no artigo 23, § 1º-B, da Lei n. 11.445/2007.

Conforme aduzido pelo Requerente, a extinção de uma agência reguladora não pode se dar por mera conveniência política ou administrativa, mas deve ser fundamentada em critérios técnicos e jurídicos, com o devido respeito à continuidade regulatória e às normas de referência da ANA (Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico).

Argumenta que a Resolução da ANA n. 177/2024, que aprovou a Norma de Referência n. 4/2024, estabelece requisitos

rigorosos de governança, autonomia e qualificação técnica para as entidades reguladoras infranacionais, cujos critérios não foram atendidos pela nova agência instituída.

O Autor ainda sustenta que a Lei impugnada permite a nomeação de dirigentes sem exigência de qualificação técnica mínima e não impõe restrições a vínculos político-partidários recentes, o que compromete a imparcialidade e tecnicidade exigidas.

De igual modo, alega que a norma prevê a exoneração por motivos genéricos, como “baixo desempenho” ou “desvirtuamento”, e admite Recurso ao Prefeito contra decisões técnicas da diretoria da agência, mecanismos que afrontam o princípio da autonomia regulatória e fragilizam a independência institucional.

Conforme argumenta o Autor, essas disposições contrariam a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que em julgados como a ADI 2095/RS e a ADI 6276 firmou o entendimento de que as agências reguladoras somente são legítimas quando organizadas com autonomia decisória, investidura com mandato fixo, atuação técnica e sem subordinação ao Chefe do Executivo.

Ademais, o Requerente alega que a composição do conselho diretor da nova agência, com metade dos membros indicados pelo Executivo, compromete sua imparcialidade e agrava a politização de suas decisões.

Afirma que tais falhas institucionais não apenas afrontam princípios constitucionais como a legalidade, impessoalidade, moralidade e segurança jurídica, mas também geram consequências práticas gravíssimas: a perda da confiança dos usuários e

concessionárias, o risco de rompimento de contratos, o desestímulo a investimentos e a possibilidade de bloqueio de repasses federais, conforme previsto no art. 50, III, § 8º, da Lei n. 11.445/2007.

Ainda, consoante a petição inicial, a alegação genérica de que a criação da nova agência atende ao interesse público não é suficiente para justificar a ruptura institucional promovida pela Lei Complementar n. 558/2025.

Na visão do Autor, a substituição da ARSEC por um ente frágil, politicamente capturado e desprovido de independência compromete a estabilidade da regulação e fere os princípios fundamentais da administração pública.

Conclui que a Lei n. 558/2025 é inconstitucional e ilegal, por desconsiderar o marco regulatório nacional e comprometer o adequado funcionamento da regulação dos serviços públicos no Município de Cuiabá.

Requer a concessão de medida liminar, a suspensão imediata da Lei impugnada e a repristinação da Lei Complementar n. 347/2015, com suas alterações, a fim de que seja restabelecida, até o julgamento definitivo da ADI, a estrutura e o funcionamento da ARSEC como entidade reguladora.

Segundo alega, a plausibilidade jurídica está consubstanciada na manifesta inconstitucionalidade formal e material da Lei Complementar n. 558/2025, somada ao iminente risco de lesão grave e irreversível ao erário e a ordem pública, aos contratos administrativos vigentes e à continuidade da regulação de serviços públicos essenciais.

Afirma que estão preenchidos os requisitos autorizadores da tutela de urgência e que o *fumus boni iuris* consubstancia na sólida argumentação jurídica e na jurisprudência pacífica desta Corte quanto à inconstitucionalidade de normas que extinguem ou deformam a estrutura de agências reguladoras autônomas.

O *periculum in mora*, conforme exposto na inicial, decorre do risco iminente de descontinuidade da regulação, da insegurança nos vínculos administrativos em vigor e de possível lesão ao interesse público primário, mormente pelo fato de que a Lei tida por inconstitucional revoga a anterior a partir de 01/06/2025.

Reitera que a norma impugnada compromete gravemente a segurança jurídica dos contratos administrativos em curso, abala a confiança legítima dos usuários e das concessionárias dos serviços públicos regulados.

Aduz, também, que a Lei pode obstar o acesso do Município de Cuiabá a recursos federais, nos termos do art. 50, § 8º, da Lei Federal n. 11.445/2007, que condiciona o repasse de verbas da União à existência de entidade reguladora autônoma e efetivamente atuante.

Antes de o processo ir conclusivo para análise do pedido liminar, aportou aos autos manifestação do Município de Cuiabá (Id. 291013370) em que suscita preliminar de inadequação da via eleita, sob a tese de que a ADI está fundamentada em supostas violações a

normas infraconstitucionais (Lei Federal n. 11.445/2007, Lei n. 13.848/2019 e a Resolução ANA n. 177/2024) o que caracteriza hipótese de inconstitucionalidade reflexa.

Alega, também, que a via eleita é inadequada porque o Tribunal de Justiça não pode exercer o controle abstrato de constitucionalidade, utilizando como parâmetro artigo da Constituição Federal.

Argumenta que os dispositivos constitucionais invocados pelo Autor, notadamente os artigos 21, inciso XX, e 22, inciso IV, da Constituição Federal, não são de reprodução obrigatória pelos Estados; logo, não podem ser utilizados como parâmetro pelo Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso para julgar a constitucionalidade da Lei municipal.

No mérito, o Município defende que a criação da nova agência reguladora decorre do exercício legítimo da autonomia municipal prevista nos artigos 18 e 30, incisos I e V, da Constituição Federal.

Sustenta que a estrutura da CUIABÁ REGULA respeita os princípios da administração pública e que a nova autarquia foi concebida com vistas à eficiência e à especialização na regulação dos serviços públicos delegados.

Assevera que a reforma foi motivada pela necessidade de superação das limitações da ARSEC e não por conveniências políticas.

Rebate, ainda, a alegação de subordinação indevida da agência ao Executivo. Argui que a vinculação ao Gabinete do Prefeito

não implica subordinação hierárquica, mas sim controle finalístico, conforme previsto para autarquias no direito administrativo.

Ressalta que os diretores da nova agência foram devidamente sabatinados e aprovados pela Câmara Municipal, e que todos são detentores de formação superior e experiência profissional compatível com suas funções, o que satisfaz os requisitos de qualificação técnica exigidos, ainda que de forma implícita.

Quanto à alegação de que a substituição da ARSEC ofende o § 1º-B, do artigo 23, da Lei Federal n. 11.445/2007, o Município argumenta que tal dispositivo só passou a vigorar após a criação da antiga agência e que esta não foi *“selecionada mediante contrato de prestação de serviços”*, razão pela qual aquela Lei não é aplicada ao caso.

No que tange à previsão de Recurso ao Prefeito contra decisões técnicas da diretoria da agência. O Município informa que esse dispositivo foi revogado pela Lei Complementar n. 561/2025, o que acarreta a perda do objeto da impugnação nesse ponto.

Também esclarece que os Conselhos Reguladores da nova autarquia são apenas órgãos consultivos, sem poder decisório, razão pela qual sua composição paritária não compromete a independência da agência.

Por fim, sustenta que não há perigo na manutenção da vigência da nova Lei, mas sim risco inverso caso seja concedida a medida cautelar. Afirma que a CUIABÁ REGULA já está estruturada e

em pleno funcionamento, e que a suspensão da Lei comprometerá a continuidade dos serviços públicos regulados, gerará instabilidade administrativa e prejuízos à coletividade.

Eis a síntese do necessário.

### **DECIDO.**

De início, destaco que *“inexiste violação ao princípio da não-surpresa, porquanto as questões relativas à análise dos pressupostos processuais e das condições da ação constituem decorrência lógica da propositura da demanda inicial, que são analisados à luz da teoria da asserção, a partir da narrativa da petição inicial.”* (AgInt no AREsp n. 2.250.065/PR, relator Ministro Marco Buzzi, Quarta Turma, julgado em 23/10/2023, DJe de 25/10/2023).

Conforme se observa do relato, na petição inicial o Procurador-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso aduz que a LC n. 585/2025 é formal e materialmente inconstitucional, porque:

i) usurpa a competência da União, ao legislar de forma contrária à Lei Federal n. 11.445/2007, que rege o saneamento básico, e às diretrizes nacionais previstas nos artigos 21, inciso XX, e 22, inciso IV, ambos da Constituição Federal;

ii) afronta normas da Lei n. 13.848/2019, que trata das agências reguladoras, ao não garantir independência técnica, administrativa e financeira à nova agência;

iii) ofende normas de referência da Agência Nacional de Águas e Esgoto (ANA), em especial a Resolução n. 177/2024, especificamente porque extingue arbitrariamente a ARSEC sem justificativa técnica; não assegura a continuidade regulatória nem avalia

a capacidade institucional da nova entidade; permite ingerência política na nomeação e exoneração dos dirigentes; não exige qualificação técnica mínima ou vedação a nomeações político-partidárias; e prevê recurso ao Prefeito contra decisões técnicas, o que compromete a autonomia decisória.

iv) cria instabilidade jurídica e regulatória, que prejudica a segurança dos contratos, a previsibilidade para investidores e a confiança dos usuários na prestação de serviços;

v) contraria precedentes do STF, à exemplo da ADI 2095/RS e ADI 6276, que fixam balizas para validade de agências reguladoras (autonomia, tecnicidade, investidura com mandato, ausência de subordinação ao Executivo); e

vi) compromete o repasse de recursos federais, por descumprimento das normas federais, conforme previsão do artigo 50, inciso III, § 8º, da Lei n. 11.445/2007.

Da leitura da inaugural, é evidente que a constitucionalidade da Lei impugnada é questionada frente à Constituição Federal e, portanto, a competência para a análise é do Supremo Tribunal Federal, nos termos do artigo 102, I, a da Constituição Federal.

Aliás, há entendimento pacífico, doutrinário e jurisprudencial, no sentido de que o STF é o competente para o controle concentrado de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou federal frente à Constituição Federal.

Sobre o tema, Nelson Nery Júnior esclarece que “o controle abstrato da constitucionalidade da lei ou ato normativo federal

*ou estadual, contestado em face da CF, é feito por meio da ADIN ajuizada perante o STF pelos legitimados do CF 103.* (in Código de Processo Civil Comentado, 7ª edição, p. 204).

A exceção à regra cinge-se às normas de reprodução obrigatória pelos Estados, pois apenas *“é constitucional o exercício pelos Tribunais de Justiça do controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais em face da Constituição da República, quando se tratar de normas de reprodução obrigatória pelos Estados-membros”*, já que *“as normas constitucionais de reprodução obrigatória, por possuírem validade nacional, integram a ordem jurídica dos Estados-membros ainda quando omissas em suas Constituições estaduais, inexistindo qualquer discricionariedade em sua incorporação pelo ordenamento local. [...]* (STF, ADI 5646, Relator (a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 07/02/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-094 DIVULG 07-05-2019 PUBLIC 08-05-2019). (sem destaques no original)

O artigo 21, inciso XX, da Constituição Federal, que versa sobre a competência da União para instituir diretrizes para o saneamento básico, e o artigo 22, inciso IV, da Carta Magna que cuida da competência privativa da União para legislar sobre águas, não são de reprodução obrigatória, e por isso não constam replicados no texto constitucional estadual.

Assim, não podem ser usados como parâmetro direto de controle de constitucionalidade no âmbito estadual.

Com efeito, o Autor arguiu ofensa à Leis Federais n. 13.848/2019 e n. 11.445/2017 e à Resolução da ANA n. 177/2024 e,

conforme se sabe, dispositivos infraconstitucionais, não servem de parâmetros para fins de controle concentrado e constitucionalidade. No âmbito constitucional, invoca, diretamente como parâmetro de controle, apenas os artigos 21, inciso XX, e 22, inciso IV, da Constituição Federal, sem fazer qualquer referência à Constituição do Estado de Mato Grosso; de conseguinte, a competência para julgamento é do STF.

Assim, é flagrante que este órgão não tem competência para análise da alegada inconstitucionalidade, pois somente poderia apreciar o pedido se formulado em face da própria Constituição Estadual, ou se fosse o caso de artigos da Constituição Federal de reprodução obrigatória.

No mesmo sentido, trago à colação precedente deste Tribunal, do saudoso Desembargador José Silvério Gomes:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONTROLE DE ATO NORMATIVO ESTADUAL - VIOLAÇÃO AO ARTIGO 19, II DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA - ARTIGO 102, I CF - PRELIMINAR ACOLHIDA - PROCESSO EXTINTO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO. Se o dispositivo do ato normativo impugnado não contraria a Carta Política Estadual, mas a Constituição Federal, falta pressuposto para admissibilidade da Ação Direta de Inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça Estadual, impondo-se a extinção do processo sem o julgamento*

*do mérito.*(TJ-MT - ADI: 00438878120058110000 MT, Relator.: JOSÉ SILVÉRIO GOMES, Data de Julgamento: 23/11/2006, ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 09/02/2007).

Dessa forma, ante à flagrante incompetência desta Corte para processar o feito, que tem por parâmetro Leis Federais infraconstitucionais e dispositivos da Constituição Federal, a Ação deve ser extinta sem resolução do mérito.

Não olvido que a incompetência absoluta, em regra, acarreta a remessa dos autos ao Juízo competente, e não a extinção do feito sem resolução de mérito; porém, neste caso é necessário o indeferimento liminar da petição inicial, com a conseqüente extinção do processo sem resolução de mérito, haja vista que, nos termos do artigo 103, da Constituição Federal, o Procurador-Geral de Justiça do Estado não tem legitimidade para propor ADI no STF.

Diante do exposto, com esteio nos artigos 4º, da Lei n. 9.868/99 e 295, inciso III, e 267, inciso I, do CPC, **indefiro a petição inicial desta Ação Direta de Inconstitucionalidade**, em razão da incompetência absoluta desta Corte e da impossibilidade de remessa dos autos ao Supremo Tribunal Federal.

Intimem-se.

Cuiabá-MT, data registrada no sistema.

Des.<sup>a</sup> Clarice Claudino da Silva

Relatora



PJEDBFKKBCCSH