

ÓRGÃO ESPECIAL

Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral do Estado de Mato Grosso, com fundamento nos arts. 96, I, “d”, e 124, I e IV, da Constituição Estadual, bem como nos arts. 171 a 175 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso e na Lei nº 9.868/1999.

Objetiva-se a declaração de inconstitucionalidade formal de diversos diplomas legislativos estaduais (Leis nº 11.161/2020, 11.491/2021, 8.976/2008, 10.016/2013, 10.578/2017 e 10.321/2015), todos de iniciativa parlamentar, que regulam aspectos da prestação do serviço público de pedágio em rodovias estaduais, como tarifas, isenções, obrigações contratuais e cronogramas de execução.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

Há duas questões em discussão: (i) definir se leis estaduais de iniciativa parlamentar que regulam aspectos da prestação dos serviços públicos de pedágio, inclusive obrigações contratuais e política tarifária, padecem de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa; (ii) determinar se tais normas violam o princípio da separação dos poderes ao invadirem a reserva de administração do Poder Executivo.

III. RAZÕES DE DECIDIR

Leis estaduais que regulam diretamente aspectos administrativos dos serviços públicos concedidos, como política tarifária, obrigações contratuais e cronogramas de execução, inserem-se na esfera da administração pública e estão sujeitas à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, conforme previsão expressa nos arts. 39, parágrafo único, II, “d”, e 131 da Constituição Estadual de Mato Grosso.

A iniciativa parlamentar para legislar sobre essas matérias constitui afronta à cláusula da reserva de administração, derivada do princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º), por implicar ingerência indevida do Legislativo na formulação e gestão das políticas públicas de infraestrutura rodoviária.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal repudia normas de iniciativa parlamentar que interfiram em contratos administrativos ou na prestação de serviços públicos concedidos, reconhecendo a competência privativa do Executivo para disciplinar tais matérias (cf. ARE 1075713 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso; ARE 929591 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli; ADI 3343, Rel. Min. Ayres Britto, redator p/ o acórdão Min. Luiz Fux).

As leis impugnadas impõem encargos e obrigações às concessionárias, interferem na política tarifária e alteram unilateralmente cláusulas contratuais, caracterizando violação formal e material à ordem constitucional, com comprometimento da segurança jurídica e do planejamento administrativo.

IV. DISPOSITIVO E TESE

Pedido procedente.

Tese de julgamento:

Leis estaduais de iniciativa parlamentar que disciplinam diretamente aspectos da prestação de serviços públicos concedidos, como política tarifária, obrigações contratuais e cronogramas de execução, padecem de inconstitucionalidade formal por invadirem a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

A ingerência legislativa em matéria reservada à administração pública viola o princípio da separação dos poderes e compromete a segurança jurídica e a estabilidade dos contratos administrativos.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 2º, 175, parágrafo único, II e III; Constituição do Estado de Mato Grosso, arts. 39, parágrafo único, II, “d”, e 131.

Jurisprudência relevante citada: STF, ARE 1075713 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 06/08/2018; STF, ARE 929591 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 27/01/2017; STF, ADI 3343, Rel. Min. Ayres Britto, redator p/ acórdão Min. Luiz Fux, DJe 22/11/2011.

RELATÓRIO

Exma. Sra. Des. MARIA EROTIDES KNEIP

Eminentes Pares:

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Estado de Mato Grosso, com o objetivo de obter a declaração de inconstitucionalidade das Leis Estaduais nº 11.161/2020, 11.491/2021, 8.976/2008 (que alteraram a Lei Estadual nº 8.620/2006), 10.016/2013, 10.578/2017 e 10.321/2015 (que alterou a Lei Estadual nº 6.142/1992), todas de iniciativa parlamentar, que dispõem sobre formas de pagamento, isenções, vedações e obrigações às concessionárias de pedágio no âmbito das rodovias estaduais.

Sustenta o autor, em síntese, a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, pois as normas impugnadas, todas oriundas do Poder Legislativo estadual, adentram em matérias de competência privativa do Chefe do Poder Executivo,

especialmente no que tange à gestão de contratos de concessão de serviços públicos e à estruturação administrativa da Administração Pública estadual, afrontando, assim, o princípio da separação dos poderes (arts. 2º da CF e 9º da Constituição do Estado de Mato Grosso).

Argumenta-se, ainda, que há precedente consolidado do Supremo Tribunal Federal vedando a ingerência do Poder Legislativo em contratos de concessão e matérias afins, ressaltando-se que a jurisprudência é pacífica no sentido da inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que afetem diretamente o equilíbrio econômico-financeiro de concessões públicas.

Requer, ao final a procedência dos pedidos, com a declaração de inconstitucionalidade formal e material das Leis Estaduais nº 11.161/2020, 11.491/2021, 8.976/2008 (que alteraram a Lei Estadual nº 8.620/2006), da Lei Estadual nº 10.016/2013, da Lei Estadual nº 10.578/2017 e da Lei Estadual nº 10.321/2015 (que alterou a Lei Estadual nº 6.142/1992), inclusive com a atribuição de efeitos *ex tunc*.

Medida cautelar indeferida, conforme acórdão juntado aos autos no id 249823189.

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO defende a constitucionalidade das normas, asseverando que os dispositivos impugnados possuem natureza geral e não interferem em aspectos nucleares da gestão administrativa, tampouco invadem a reserva de iniciativa do Executivo. Argumenta, ainda, a legitimidade do Parlamento para legislar sobre temas de interesse regional e social, como a regulação de pedágios e direitos do consumidor nas rodovias estaduais.

A douta Procuradoria Geral de Justiça, em parecer da lavra do Procurador Dr. Marcelo Ferra de Carvalho opinou pela procedência da ação, com a modulação dos efeitos, nos termos do art. 27, da Lei Federal nº 9.868/1999.

É o relatório.

VOTO

Exma. Sra. Desa. MARIA EROTIDES KNEIP (Relatora)

Eminentes Pares:

Submete-se à apreciação deste Egrégio Tribunal a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, manejada pelo eminente Procurador-Geral do Estado de Mato Grosso, com fulcro nos arts. 96, inciso I, alínea “d”, e 124, incisos I e IV, da Constituição Estadual, bem como nos arts. 171 a 175 do Regimento Interno desta Corte e na Lei Federal nº 9.868/1999. A presentesão da ação consiste na desconstituição de atos normativos de índole parlamentar, os quais, conquanto ostentem aparência de legitimidade formal, revelam-se maculados por vício insanável de iniciativa, por incidirem em matéria de competência legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo estadual.

A petição inicial aborda juízo de inconstitucionalidade sobre os seguintes diplomas normativos: (i) Leis Estaduais nº 11.161/2020, 11.491/2021 e 8.976/2008 (no ponto em que altera a Lei nº 8.620/2006); (ii) Lei nº 10.016/2013; (iii) Lei nº 10.578/2017; e (iv) Lei nº 10.321/2015 (que modifica a Lei nº 6.142/1992). Todos esses dispositivos têm em comum a autoria parlamentar e o objeto normativo centrado na disciplina da prestação de serviços públicos de pedágio em rodovias estaduais, abrangendo, entre outros aspectos, obrigações das concessionárias, política tarifária, isenções, formas de cobrança e exigência de cronogramas de execução contratual.

Conforme exposto em petição inicial já acostada aos autos, as leis impugnadas trazem as seguintes alterações:

A Lei Estadual nº 11.161/2020 promoveu alteração na Lei Estadual nº 8.620/2006, com o objetivo de viabilizar a utilização de pagamentos instantâneos autorizados pelo Banco Central do Brasil nos sistemas de cobrança de pedágio.

Posteriormente, a Lei Estadual nº 11.491/2021 introduziu novas modificações na mesma Lei nº 8.620/2006, ampliando as modalidades admitidas para o pagamento do pedágio, em consonância com os avanços tecnológicos e a facilitação da arrecadação.

Por sua vez, as Leis Estaduais nº 8.976/2008 e 10.016/2013 dispõem sobre hipóteses específicas de isenção da cobrança de pedágio, estabelecendo critérios e beneficiários expressamente delimitados.

No mesmo sentido, a Lei Estadual nº 10.578/2017 impôs às concessionárias de serviços de pedágio a obrigação de publicar o cronograma das obras previstas no plano de exploração da concessão, conforme pactuado no instrumento contratual firmado com o Poder Executivo Estadual.

Por fim, a Lei Estadual nº 10.321/2015 estabelece a vedação à instituição de sistema de pedágio, ou qualquer outra forma de cobrança pelo tráfego, nas rodovias classificadas como "Estradas-Parque" no âmbito do Estado de Mato Grosso.

A controvérsia *sub judice* versa sobre a constitucionalidade formal dessas leis, à luz do princípio fundamental da separação dos poderes e da regra de iniciativa legislativa conferida privativamente ao Chefe do Poder Executivo estadual, no que tange à organização administrativa e à gestão dos serviços públicos.

A Constituição do Estado de Mato Grosso, em harmonia com os cânones do federalismo cooperativo e da tripartição das funções estatais, erige no art. 39, parágrafo único, inciso II, alínea “d”, a cláusula de iniciativa reservada ao Poder Executivo para proposição de leis que versem sobre a estrutura e o funcionamento da máquina administrativa, bem como sobre os regimes jurídicos dos serviços públicos. Em consonância, o art. 131 da mesma Carta prevê que a normatização das concessões e permissões, inclusive no que se refere à política tarifária e às obrigações das concessionárias, há de ser objeto de lei específica, oriunda do Poder competente.

O Supremo Tribunal Federal, intérprete maior da Constituição da República, tem reiteradamente repudiado a edição de leis de iniciativa parlamentar que avancem sobre a seara reservada à Administração Pública, sobretudo quando acarretam modificação unilateral de contratos administrativos ou interferência na formulação de políticas públicas (cf. ARE 1075713 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 06/08/2018; ARE 929591 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 27/01/2017).

A propósito:

“Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 4.166/05 do Município de Cascavel/PR. Lei de iniciativa parlamentar que concede gratuidade no transporte coletivo urbano às pessoas maiores de 60 anos. Equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Reserva de Administração. Separação de Poderes. Violação. Precedentes. Recurso extraordinário parcialmente provido. 1. O Supremo Tribunal Federal tem declarado a inconstitucionalidade de leis de iniciativa do poder legislativo que preveem determinado benefício tarifário no acesso a serviço público concedido, tendo em vista a interferência indevida na gestão do contrato administrativo de

concessão, matéria reservada ao Poder Executivo, estando evidenciada a ofensa ao princípio da separação dos poderes. 2. Não obstante o nobre escopo da referida norma de estender aos idosos entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos, independentemente do horário, a gratuidade nos transportes coletivos urbanos esteja prevista no art. 230, § 2º, da Constituição Federal, o diploma em referência, originado de projeto de iniciativa do poder legislativo, acaba por incidir em matéria sujeita à reserva de administração, por ser atinente aos contratos administrativos celebrados com as concessionárias de serviço de transporte coletivo urbano municipal (art. 30, inciso V, da Constituição Federal). 3. Agravo regimental não provido.” (ARE 929591 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 06-10-2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-247 DIVULG 26-10-2017 PUBLIC 27-10-2017)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.449/04 DO DISTRITO FEDERAL. PROIBIÇÃO DE COBRANÇA DE ASSINATURA BÁSICA NOS SERVIÇOS DE ÁGUA, LUZ, GÁS, TV A CABO E TELEFONIA. INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR E PRESTAR OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE TELECOMUNICAÇÕES E ENERGIA ELÉTRICA (CF, ART. 21, XI E XII, ‘b’, E 22, IV). FIXAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA COMO PRERROGATIVA INERENTE À TITULARIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO (CF, ART. 175, PARÁGRAFO ÚNICO, III). AFASTAMENTO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO-MEMBRO PARA LEGISLAR SOBRE CONSUMO (CF, ART. 24, V E VII). USUÁRIO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CUJO REGIME GUARDA DISTINÇÃO COM A FIGURA DO CONSUMIDOR (CF, ART. 175, PARÁGRAFO ÚNICO, II). PRECEDENTES. SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E GÁS. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO (CF, ART. 2º). PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. O sistema federativo instituído pela Constituição Federal de 1988 torna inequívoco que cabe à União a competência legislativa e administrativa para a disciplina e a prestação dos serviços públicos de telecomunicações e energia elétrica (CF, arts. 21, XI e XII, ‘b’, e 22, IV). 2. A Lei nº 3.449/04 do Distrito Federal, ao proibir a cobrança da tarifa de assinatura básica “pelas concessionárias prestadoras de serviços de água, luz, gás, TV a cabo e telefonia no Distrito Federal” (art. 1º, caput), incorreu em inconstitucionalidade formal, porquanto necessariamente inserida a fixação da “política tarifária” no âmbito de poderes inerentes à titularidade de determinado serviço público, como prevê o art. 175, parágrafo único, III, da Constituição, elemento indispensável para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão e, por consequência, da manutenção do próprio sistema de prestação da atividade. 3. Inexiste, in casu, suposto respaldo para o diploma impugnado na competência concorrente dos Estados-membros para dispor sobre direito do consumidor (CF, art. 24, V e VII), cuja interpretação não pode conduzir à frustração da teleologia da referida regra expressa contida no art. 175, parágrafo único, III, da CF, descabendo, ademais, a aproximação entre as figuras do consumidor e do usuário de serviços públicos, já que o regime jurídico deste último, além de informado pela lógica da solidariedade social (CF, art. 3º, I), encontra sede específica na cláusula “direitos dos usuários” prevista no art. 175, parágrafo único, II, da Constituição. 4. Ofende a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da Separação de Poderes (CF, art. 2º), a proibição de cobrança de tarifa de assinatura básica no que concerne aos serviços de água e gás, em grande medida submetidos também à incidência de leis federais (CF, art. 22, IV), mormente quando constante de ato normativo emanado do Poder Legislativo fruto de iniciativa parlamentar, porquanto supressora da margem de apreciação do Chefe do Poder Executivo Distrital na condução da Administração Pública, no que se inclui a formulação da política pública remuneratória do serviço público. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente”

É imperioso reconhecer que os atos normativos sob exame, não obstante encampem temas de indiscutível relevância social, padecem de vício de origem, por adentrarem indevidamente o domínio reservado à chefia do Poder Executivo. A ingerência legislativa materializa-se de forma evidente quando o Parlamento estadual, por iniciativa própria, estabelece obrigações contratuais a concessionárias, institui benefícios tarifários, regula formas de pagamento e impõe condicionantes à execução dos contratos de concessão, tudo à revelia do órgão titular da competência para tanto.

Tal prática, longe de constituir mero desvio procedimental, representa afronta substancial ao princípio da separação dos poderes, corroendo as bases do modelo constitucional de organização do Estado e ensejando o comprometimento da segurança jurídica, da estabilidade dos contratos administrativos e do planejamento racional da Administração Pública. A reserva de iniciativa, nesse contexto, não é formalismo vazio, mas expressão concreta da repartição funcional de competências, cuja observância é indispensável à higidez do sistema democrático.

Ressalte-se, ademais, que as normas impugnadas não apenas acarretam encargos financeiros indiretos, mas também promovem alterações unilaterais em obrigações contratuais e nas diretrizes relativas à prestação dos serviços. Tal circunstância configura inequívoca ingerência do Poder Legislativo em matéria cuja competência está submetida à reserva de administração, violando, assim, o princípio da separação dos poderes e a autonomia administrativa da entidade gestora.

Ao arrogarem para si o poder de legislar sobre matérias de natureza tipicamente administrativa, os parlamentares atuaram ultra vires, invadindo terreno institucionalmente interdito à sua atuação normativa. O vício, portanto, é de ordem formal, mas com inegáveis repercussões materiais, sobretudo em se tratando de contratos firmados no âmbito de políticas públicas de infraestrutura.

À vista do exposto, e em conformidade com os princípios da legalidade, da segurança jurídica e da separação dos poderes, JULGO PROCEDENTE a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade para DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL das Leis Estaduais nº 11.161/2020, 11.491/2021, 8.976/2008 (no tocante à alteração da Lei nº 8.620/2006), 10.016/2013,

10.578/2017 e 10.321/2015 (modificativa da Lei nº 6.142/1992), por vício de iniciativa legislativa, à luz dos arts. 39, parágrafo único, II, “d”, e 131 da Constituição do Estado de Mato Grosso, c/c o art. 2º da Constituição da República.

Diante do exposto, JULGO PROCEDENTE o pedido formulado na exordial e DECLARO A INCONSTITUCIONALIDADE DOS ATOS NORMATIVOS INDICADOS, por vício formal de iniciativa, na forma dos fundamentos consignados neste voto.

É como voto.

Data da sessão: Cuiabá-MT, 18/06/2025

Assinado eletronicamente por: **MARIA EROTIDES KNEIP**

<https://clickjudapp.tjmt.jus.br/codigo/PJEDBSSHMTQL>



PJEDBSSHMTQL