



MENSAGEM Nº 084

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE, SENHORAS
DEPUTADAS E SENHORES DEPUTADOS DA ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA DO ESTADO

No uso da competência privativa que me é outorgada pelo § 1º do art. 54 da Constituição do Estado, comunico a esse colendo Poder Legislativo que decidi vetar totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 052/2022, que “Dispõe sobre o pagamento da tarifa de pedágio por Pix - pagamento instantâneo autorizado pelo Banco Central do Brasil, no Estado de Santa Catarina e adota outras providências”, por ser inconstitucional, com fundamento no Parecer nº 45/2023, da Consultoria Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado (PGE).

O PL nº 052/2022, ao pretender obrigar que empresas concessionárias responsáveis por pedágios em rodovias situadas no Estado permitam o pagamento por meio de Pix, está eivado de inconstitucionalidade formal orgânica, uma vez que ao Estado é vedado impor obrigações, por intermédio de lei, a concessionária de serviço público quando o concedente é outro ente federativo, no caso, a União, ofendendo, assim, o disposto no art. 1º, no art. 18, no inciso I do *caput* do art. 20, no inciso XII do *caput* do art. 21 e no art. 175 da Constituição da República.

Ademais, o referido PL, ao pretender interferir na gestão de contratos administrativos do Poder Executivo, padece de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, uma vez que compete ao Chefe do Poder Executivo legislar sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública, ofendendo, assim, o disposto no inciso VI do § 2º do art. 50 e na alínea “a” do inciso IV do *caput* do art. 71 da Constituição do Estado.

Nesse sentido, a PGE recomendou vetar totalmente o referido PL, manifestando-se nos seguintes termos:

Observa-se, de início, que no Estado de Santa Catarina somente as rodovias federais são objeto de concessão à iniciativa privada e, portanto, pedagiadas, de modo que o projeto em análise configura ingerência indevida na gestão nos serviços e atividades de infraestrutura da União, em ofensa ao princípio federativo e à competência privativa da União para dispor sobre a forma de exploração de seus bens (cobrança de pedágio sobre rodovias federais), interferindo nos indicadores de qualidade e preço e dos direitos dos usuários de serviços públicos concessionados (CRFB, arts. 1º, 18, 20, I, 21, XII, e 175).



ESTADO DE SANTA CATARINA GABINETE DO GOVERNADOR

O Supremo Tribunal Federal (STF) entende que obrigações impostas por leis estaduais a concessionárias dos serviços cujo concedente seja a União, intervêm na relação firmada entre a União e suas concessionárias, pelo que contrariam a Constituição da República. (ADI 3558, voto da rel. min. Cármen Lúcia). Em outras palavras, a Suprema Corte reconhece a inconstitucionalidade formal de leis estaduais que cuidam da relação jurídica estabelecida entre o Poder Público e as concessionárias dos serviços públicos de competência federal, como exemplificam os seguintes precedentes:

“Ação direta de inconstitucionalidade contra a expressão ‘energia elétrica’, contida no *caput* do art. 1º da Lei 11.260/2002 do Estado de São Paulo, que proíbe o corte de energia elétrica, água e gás canalizado por falta de pagamento, sem prévia comunicação ao usuário. Este Supremo Tribunal Federal possui firme entendimento no sentido da impossibilidade de interferência do Estado-membro nas relações jurídico-contratuais entre Poder concedente federal e as empresas concessionárias, especificamente no que tange a alterações das condições estipuladas em contrato de concessão de serviços públicos, sob regime federal, mediante a edição de leis estaduais. Violação aos arts. 21, XII, “b”; 22, IV; e 175, *caput* e parágrafo único, I, II e III; da CF.” (ADI 3729, rel. min. Gilmar Mendes, j. 17-9-2007, P, DJ de 9-11-2007)

[...]

“[...] ‘a proteção do consumidor não legitima a eventual competência dos estados-membros para legislar sobre normas aplicáveis aos prestadores de serviços de telecomunicações, ainda que a pretexto de proteção consumerista ou da saúde dos usuários’. [...] ‘O consumidor e o usuário de serviços públicos ostentam regimes jurídicos diversos, pois o regime jurídico deste último, além de informado pela lógica da solidariedade social (artigo 3º, I, da Constituição Federal), encontra sede específica na cláusula ‘direitos dos usuários’, prevista no artigo 175, parágrafo único, II, da Constituição Federal, enquanto o primeiro subsume-se à disciplina do Código de Defesa do Consumidor’.” (ADI 5725, Rel. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, j. em 06/12/2018)

[...]

Acrescente-se que, *in casu*, o PL em apreço estabelece o direito de passagem gratuita pela rodovia caso não seja implementada estrutura de recebimento mediante PIX, o que acaba por interferir em equilíbrio-econômico-financeiro de contratos federais, mormente porque não estabelece qualquer *vacatio legis*.

Demais disso, de acordo com a Lei nacional n. 8.987/95, que “dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal e dá outras providências”, os poderes para regulamentar/fiscalizar os serviços concedidos foram conferidos às agências reguladoras, na qualidade de delegadas do Poder Concedente (União), em razão dos quais estas detêm poder normativo infralegal sobre os respectivos setores, com competência para editar atos normativos de caráter geral, no âmbito nacional.

O projeto de lei em exame padece, no mais, de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.



ESTADO DE SANTA CATARINA GABINETE DO GOVERNADOR

A propósito, ante a similaridade das medidas, convém reportar que a recente Lei n. 18.168, de 21 de julho de 2021, que “Dispõe sobre o pagamento da tarifa de pedágio por meio de cartão de débito ou de crédito no Estado de Santa Catarina e adota outras providências” teve sua eficácia suspensa por medida cautelar concedida monocraticamente e referendada por unanimidade pelo Órgão Especial, concedida pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina no bojo da ADI 5044754–64.2021.8.24, ajuizada pela Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias - ABCR. Confira-se a ementa:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. QUESTÃO DE ORDEM. REFERENDO DE LIMINAR CONCEDIDA DE FORMA UNIPESSOAL. LEI ESTADUAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE ‘DISPÕE SOBRE O PAGAMENTO DA TARIFA DE PEDÁGIO POR MEIO DE CARTÃO DE DÉBITO OU DE CRÉDITO NO ESTADO DE SANTA CATARINA’. VÍCIO DE INICIATIVA RECONHECIDO. NORMA QUE INTERFERE NA GESTÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS (AINDA QUE EXECUTADOS MEDIANTE CONCESSÃO À INICIATIVA PRIVADA). EXEGESE DO ARTIGO 50, § 2º, II E IV, E ARTIGO 71, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, BEM COMO DO ARTIGO 61, § 1º, ‘B’, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. ATRIBUIÇÃO AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REQUISITOS DA FUMAÇA DO BOM DIREITO E DO PERIGO DA DEMORA ATENDIDOS. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA.” (TJSC, Direta de Inconstitucionalidade (Órgão Especial) n. 5044754-64.2021.8.24.0000, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Denise Volpato, Órgão Especial, j. 15-09-2021).

[...]

Como visto, a jurisprudência do STF vai no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre matéria afeta à reserva de administração, como aquela atinente à gestão de contratos celebrados pela Administração Pública, de competência do Chefe do Poder Executivo (ARE 1245566 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 03/03/2020; AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.252.153, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 31/05/2021).

Do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, colaciona-se:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.196/2018 DO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA. NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CONCESSÃO DE ISENÇÃO TARIFÁRIA RELATIVA AO SERVIÇO PÚBLICO DE TRATAMENTO DE ESGOTO. GESTÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS. FUNÇÃO TÍPICAMENTE ADMINISTRATIVA. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA HARMONIA E DA INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. ART. 32 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. FLAGRANTE VÍCIO FORMAL. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. Padece de inconstitucionalidade formal, por usurpação da competência, a norma municipal, de iniciativa parlamentar, que concede a isenção tarifária relativa ao serviço público de tratamento de esgoto.” (TJSC, Direta de Inconstitucionalidade (Órgão Especial) n. 4031607-90.2018.8.24.0000, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Fernando Carioni, Órgão Especial, j. 06-07-2022).

[...]



**ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR**

Portanto, a orientação consolidada é de que compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que interfiram na gestão de contratos de concessão de serviços públicos (ARE 1.075.713-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 6.8.2018).

Ante o exposto, entende-se que o Projeto de Lei n. 52/22, embora relevante do ponto de vista social, padece de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, por violação aos arts. 61, § 1º, II, “e”, e 84, VI, “a”, da CRFB, e 50, § 2º, VI e 71, IV, “a”, da CESC.

Outrossim, configura ingerência indevida na gestão nos serviços e atividades de infraestrutura da União, em ofensa ao princípio federativo e à competência privativa da União para dispor sobre a forma de exploração de seus bens (cobrança de pedágio sobre rodovias federais), interferindo em elementos integrantes do núcleo do contrato, como os indicadores de qualidade e preço e os direitos dos usuários de serviços públicos concessionados (CRFB, arts. 1º, 18, 20, I, 21, XII, e 175).

Essas, senhoras Deputadas e senhores Deputados, são as razões que me levaram a vetar o projeto em causa, as quais submeto à elevada apreciação dos senhores Membros da Assembleia Legislativa.

Florianópolis, 7 de fevereiro de 2023.

JORGINHO DOS SANTOS MELLO
Governador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **I2218TAA**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



JORGINHO DOS SANTOS MELLO (CPF: 250.XXX.199-XX) em 07/02/2023 às 19:08:14

Emitido por: "SGP-e", emitido em 02/01/2023 - 11:06:20 e válido até 02/01/2123 - 11:06:20.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDAwNzI2XzcyOF8yMDIzX0kyMjE4VEFB> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00000726/2023** e o código **I2218TAA** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



AUTÓGRAFO DO PROJETO DE LEI Nº 052/2022

Dispõe sobre o pagamento da tarifa de pedágio por Pix – pagamento instantâneo autorizado pelo Banco Central do Brasil, no Estado de Santa Catarina e adota outras providências.

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina,

DECRETA:

Art. 1º As empresas concessionárias responsáveis pela administração ou exploração de pedágios em rodovias no âmbito do Estado de Santa Catarina devem facultar ao usuário, como forma de pagamento da tarifa, a utilização de Pix – pagamento instantâneo autorizado pelo Banco Central do Brasil.

§ 1º Serão instaladas, nas praças de pedágio, placas de sinalização indicativas da possibilidade do pagamento por Pix, para orientação dos usuários das rodovias.

§ 2º A critério da concessionária, serão disponibilizados guichês específicos, devidamente identificados, para o pagamento de tarifa de pedágio por Pix.

Art. 2º A recusa ao recebimento do valor da tarifa de pedágio por Pix faculta ao usuário da rodovia o direito à livre passagem.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO BARRIGA-VERDE, em Florianópolis, 16 de janeiro de 2023.

Deputado **MOACIR SOPELSA**
Presidente



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

PARECER N. 45/2023-PGE

Florianópolis, data da assinatura digital.

Referência: SCC 790/2023

Assunto: Autógrafo do Projeto de Lei n. 052/2022

Origem: Casa Civil (CC)

Interessada: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)

Autógrafo. Projeto de Lei n. 52/2022, de iniciativa parlamentar, que “Dispõe sobre o pagamento da tarifa de pedágio por Pix – pagamento instantâneo autorizado pelo Banco Central do Brasil, no Estado de Santa Catarina e adota outras providências”. Inconstitucionalidade formal orgânica. Ingerência indevida na gestão nos serviços e atividades de infraestrutura da União, em ofensa ao princípio federativo e à competência privativa da União para dispor sobre a forma de exploração de seus bens (cobrança de pedágio sobre rodovias federais). Interferência no núcleo do contrato de concessão: indicadores de qualidade e preço e direitos dos usuários de serviços públicos concessionados (CRFB, arts. 1º, 18, 20, I, 21, XII e 175). Inconstitucionalidade formal subjetiva. Usurpação à iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo para deflagração do processo legislativo sobre organização e funcionamento da Administração Pública (arts. 61, § 1º, II, “e” e 84, VI, “a”, da CRFB, e 50, § 2º, VI e 71, IV, “a”, da CESC). Inconstitucionalidade da proposição em sua integralidade.

Senhor Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica,

RELATÓRIO

A Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, por meio do Ofício n. 157/CC-DIAL-GEMAT, de 20 de janeiro de 2023, solicitou a manifestação desta Procuradoria sobre o autógrafo do Projeto de Lei n. 52/2022, de origem parlamentar, que “Dispõe sobre o pagamento da tarifa de pedágio por Pix – pagamento instantâneo autorizado pelo Banco Central do Brasil, no Estado de Santa Catarina e adota outras providências”.

Transcreve-se o teor do projeto aprovado pela Assembleia Legislativa:

Art. 1º As empresas concessionárias responsáveis pela administração ou exploração de pedágios em rodovias no âmbito do Estado de Santa Catarina devem facultar ao usuário, como forma de pagamento da tarifa, a utilização de Pix – pagamento instantâneo autorizado pelo Banco Central do Brasil.

§ 1º Serão instaladas, nas praças de pedágio, placas de sinalização indicativas da possibilidade do pagamento por Pix, para orientação dos usuários das rodovias.

§ 2º A critério da concessionária, serão disponibilizados guichês específicos, devidamente identificados, para o pagamento de tarifa de pedágio por Pix.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

Art. 2º A recusa ao recebimento do valor da tarifa de pedágio por Pix faculta ao usuário da rodovia o direito à livre passagem.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Colhe-se da justificativa do parlamentar proponente que "a administração pública deve se adequar ao avanço tecnológico das operações bancárias, principalmente para facilitar a vida do cidadão no pagamento de tarifas, assegurando-lhe agilidade, comodidade e segurança nessas transações". É o relato do necessário.

FUNDAMENTAÇÃO

A presente manifestação da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) tem como propósito orientar a decisão a ser tomada pelo Excelentíssimo Senhor Governador, na fase de deliberação executiva do processo legislativo. Essa fase compreende a prerrogativa conferida ao Chefe do Poder Executivo de sancionar ou vetar o projeto aprovado pelo Parlamento, consoante a dicção do art. 54, *caput* e §§ 1º a 3º, da Constituição do Estado de Santa Catarina (CESC). Eis o teor dos dispositivos mencionados:

Art. 54. Concluída a votação e aprovado o projeto de lei, a Assembleia Legislativa o encaminhará ao Governador do Estado para sanção.

§ 1º Se o Governador do Estado considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará dentro de quarenta e oito horas ao Presidente da Assembleia os motivos do veto.

§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea.

§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Governador do Estado importará em sanção.

Sobre o parâmetro da análise a ser feita por esta Procuradoria, o Decreto Estadual n. 2.382/2014, que dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo, prevê, nestes termos:

Art. 17. A SCC, por intermédio da GEMAT, ao receber os autógrafos, e antes de submetê-los ao Governador do Estado, promoverá consulta:

I – à PGE, quanto à legalidade e constitucionalidade;

II – às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da administração pública estadual, quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público; e [...]

Dessa forma, observa-se que a análise da PGE se restringe unicamente à legalidade e à constitucionalidade do autógrafo, cabendo às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da Administração Pública consultadas manifestarem-se quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público.

Passa-se, portanto, ao exame da constitucionalidade e legalidade do autógrafo.

O projeto visa, em suma, permitir que os usuários se utilizem de PIX como forma de pagamento do pedágio às empresas concessionárias responsáveis pela administração de rodovias no âmbito do Estado de Santa Catarina, assegurando o direito à livre passagem em caso de recusa ao recebimento do valor da tarifa de pedágio por Pix.

Observa-se, de início, que no Estado de Santa Catarina somente as rodovias federais são objeto de concessão à iniciativa privada e, portanto, pedagiadas, de modo que o projeto em análise configura ingerência indevida na gestão nos serviços e atividades de infraestrutura da União, em ofensa ao princípio federativo e à competência privativa da União para dispor sobre a forma de



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

exploração de seus bens (cobrança de pedágio sobre rodovias federais), interferindo nos indicadores de qualidade e preço e dos direitos dos usuários de serviços públicos concessionados (CRFB, arts. 1º, 18, 20, I, 21, XII e 175).

O Supremo Tribunal Federal (STF) entende que obrigações impostas por leis estaduais a concessionárias dos serviços cujo concedente seja a União, intervêm na relação firmada entre a União e suas concessionárias, pelo que contrariam a Constituição da República. (ADI 3558, voto da rel. min. Cármen Lúcia). Em outras palavras, a Suprema Corte reconhece a inconstitucionalidade formal de leis estaduais que cuidam da relação jurídica estabelecida entre o Poder Público e as concessionárias dos serviços públicos de competência federal, como exemplificam os seguintes precedentes:

Ação direta de inconstitucionalidade contra a expressão "energia elétrica", contida no caput do art. 1º da Lei 11.260/2002 do Estado de São Paulo, que proíbe o corte de energia elétrica, água e gás canalizado por falta de pagamento, sem prévia comunicação ao usuário. Este Supremo Tribunal Federal possui firme entendimento no sentido da impossibilidade de interferência do Estado-membro nas relações jurídico-contratuais entre Poder concedente federal e as empresas concessionárias, especificamente no que tange a alterações das condições estipuladas em contrato de concessão de serviços públicos, sob regime federal, mediante a edição de leis estaduais. Violação aos arts. 21, XII, b; 22, IV; e 175, caput e parágrafo único, I, II e III; da CF. (ADI 3729, rel. min. Gilmar Mendes, j. 17-9-2007, P, DJ de 9-11-2007)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 17.108/2017 DE SANTA CATARINA. CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E DE ENERGIA ELÉTRICA. EXIGÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE DÉBITOS VENCIDOS EM FATURA MENSAL E DE DISPONIBILIZAÇÃO DE MECANISMO PARA QUITAÇÃO POR CÓDIGO DE BARRAS. INVASÃO DE COMPETÊNCIAS DA UNIÃO E DOS MUNICÍPIOS. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (ADI 5868, Rel. CARMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, j. 21/12/2020)

[...] “a proteção do consumidor não legitima a eventual competência dos estados-membros para legislar sobre normas aplicáveis aos prestadores de serviços de telecomunicações, ainda que a pretexto de proteção consumerista ou da saúde dos usuários”. [...] “O consumidor e o usuário de serviços públicos ostentam regimes jurídicos diversos, pois o regime jurídico deste último, além de informado pela lógica da solidariedade social (artigo 3º, I, da Constituição Federal), encontra sede específica na cláusula “direitos dos usuários”, prevista no artigo 175, parágrafo único, II, da Constituição Federal, enquanto o primeiro subsume-se à disciplina do Código de Defesa do Consumidor” (ADI 5725, Rel. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, j. em 06/12/2018)

Invoca-se, nesse sentido, o Parecer n. 182/2016, exarado pela Procuradora do Estado Queila de Araújo Duarte Vahl, assim ementado:

LEI ESTADUAL QUE CRIA OBRIGAÇÃO PARA CONCESSIONÁRIAS QUE ADMINISTRAM RODOVIAS LOCALIZADAS NO ESTADO DE SANTA CATARINA. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÃO À CONCESSIONÁRIAS DO SERVIÇO FEDERAL DE VIAÇÃO. INVASÃO DE COMPETÊNCIA RESERVADA À UNIÃO. PRINCÍPIO FEDERATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE POR AFRONTA AOS ARTIGOS 1º, 21, XXI E 175 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Colhe-se do interior do opinativo:

O que se vê, a norma se aplica a todas as concessionárias que administram rodovias que se encontrem em território catarinense, aí incluídas as rodovias tanto do Sistema Federal de Viação quanto do Sistema Estadual de Viação.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

Destaco que outra interpretação, que excluísse as rodovias do Sistema Federal de Viação, esvaziaria o conteúdo da norma, eis que, salvo melhor juízo, não temos em Santa Catarina, rodovias do Sistema Estadual de Viação concedidas e, de outro lado, como é notório, as rodovias BR 101 e BR 116 no território catarinense, que compõem o Sistema Federal de Viação, estão sob concessão. Ocorre que as rodovias do Sistema Federal de Viação segundo dispõe o art. 5º da Lei Federal 12.379/2011, estão submetidas à administração da União, aí compreendidos o planejamento, a construção, a manutenção, a operação e a exploração dos respectivos componentes, senão vejamos:

Art. 5º. Compete à União, nos termos da legislação vigente, a administração do SFV, que compreende o planejamento, a construção, a manutenção, a operação e a exploração dos respectivos componentes.

É forçoso constatar, portanto, que o Projeto de Lei criou obrigação para concessionária de serviço público da União, o que não é permitido, eis que segundo o art. 1º da Constituição Federal, o Brasil é uma República Federativa, o que significa dizer que os Entes Federados são dotados de autonomia, exercendo cada qual as competências que lhes são atribuídas, não podendo haver invasão da competência de um Ente, por outro.

Sobre o tema afirma PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, que “como no Estado Federal há mais de uma ordem jurídica incidente sobre o mesmo território e sobre as mesmas pessoas, impõe-se a adoção de mecanismo que favoreça a eficácia da ação estatal, evitando conflitos e desperdício de esforços”, acrescentando que “a repartição de competências entre as esferas do federalismo é o instrumento concebido para esse fim. (MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 829)

Neste norte decisão do Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADI 2337 MC, de Santa Catarina, com relatoria do Ministro CELSO DE MELLO, cuja ementa é a seguinte:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS - INVASÃO, PELO ESTADO-MEMBRO, DA ESFERA DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO E DOS MUNICÍPIOS - IMPOSSIBILIDADE DE INTERFERÊNCIA DO ESTADO-MEMBRO NAS RELAÇÕES JURÍDICO-CONTRATUAIS ENTRE O PODER CONCEDENTE FEDERAL OU MUNICIPAL E AS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS - INVIABILIDADE DA ALTERAÇÃO, POR LEI ESTADUAL, DAS CONDIÇÕES PREVISTAS NA LICITAÇÃO E FORMALMENTE ESTIPULADAS EM CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS, SOB REGIME FEDERAL E MUNICIPAL-MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. - Os Estados-membros - que não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente (quando este for a União Federal ou o Município) e as empresas concessionárias - também não dispõem de competência para modificar ou alterar as condições, que, previstas na licitação, acham-se formalmente estipuladas no contrato de concessão celebrado pela União (energia elétrica - CF, art. 21, XII, "b") e pelo Município (fornecimento de água - CF, art. 30, I e V), de um lado, com as concessionárias, de outro, notadamente se essa ingerência normativa, ao determinar a suspensão temporária do pagamento das tarifas devidas pela prestação dos serviços concedidos (serviços de energia elétrica, sob regime de concessão federal, e serviços de esgoto e abastecimento de água, sob regime de concessão municipal), afetar o equilíbrio financeiro resultante dessa relação jurídico-contratual de direito administrativo.

No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal, julgou procedente ação direta de inconstitucionalidade, autos nº 2340, ajuizada pelo Sr. Governador do Estado de Santa Catarina em face da Lei Estadual nº 11560/2000, que criava obrigações para o concessionário do serviço de fornecimento de água, exatamente porque não pode



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

o Estado legislar sobre serviço do qual não é concedente, criando obrigação para a empresa concessionária de outro Ente federado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ESTADO DE SANTA CATARINA. DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA POTÁVEL. LEI ESTADUAL QUE OBRIGA O SEU FORNECIMENTO POR MEIO DE CAMINHÕES-PIPA, POR EMPRESA CONCESSIONÁRIA DA QUAL O ESTADO DETÉM O CONTROLE ACIONÁRIO. DIPLOMA LEGAL QUE TAMBÉM ESTABELECE ISENÇÃO TARIFÁRIA EM FAVOR DO USUÁRIO DOS SERVIÇOS. INADMISSIBILIDADE. INVASÃO DA ESFERA DE COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS, PELO ESTADO-MEMBRO. INTERFERÊNCIA NAS RELAÇÕES ENTRE O PODER CONCEDENTE E A EMPRESA CONCESSIONÁRIA. INVIABILIDADE DA ALTERAÇÃO, POR LEI ESTADUAL, DAS CONDIÇÕES PREVISTAS NO CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO LOCAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I - Os Estados-membros não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente local e a empresa concessionária, ainda que esta esteja sob o controle acionário daquele. II - Impossibilidade de alteração, por lei estadual, das condições que se acham formalmente estipuladas em contrato de concessão de distribuição de água. III - Ofensa aos arts. 30, I, e 175, parágrafo único, da Constituição Federal. IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

Logo, não está autorizado o Estado a legislar, criando obrigação para a empresa concessionária de serviço público, quando o concedente é a União, como é o caso do Projeto de Lei em foco, sendo que a inconstitucionalidade apontada macula a Lei como um todo.

Portanto, salvo melhor juízo, padece o Projeto de Lei de inconstitucionalidade por violação ao art. 21, XXI, da Constituição Federal cumulado com art. 175, da Constituição Federal.

Na mesma trilha, mudando o que deve ser mudado:

Parecer n. 26/15. Procuradora do Estado Célia Iraci da Cunha

Ementa: Autógrafo do Projeto de Lei n. 253/2012. "Assegura ao cônjuge do consumidor de serviços públicos o direito de solicitar a inclusão do seu nome na fatura mensal de consumo". Direito dos usuários de concessão de serviços públicos de água, telefonia, distribuição de energia elétrica e gás. Concessão de serviços de telefonia e distribuição de energia elétrica de competência da União (art. 21, XI e XII, b, Constituição da República) e competência privativa da União para legislar sobre águas, energia e telecomunicações (art. 22, IV, Constituição da República). Invasão de competência. Princípio Federativo (art. 1º, Constituição da República). Inconstitucionalidade.

Parecer n. 163/2021. Procuradora do Estado Flávia Baldini Kemper

Ementa: Pedido de diligência. Projeto de Lei n.º 78.1/2021, de origem parlamentar, que "Dispõe sobre o registro da data da contratação do serviço nas faturas de prestação dos serviços de fornecimento de água e energia elétrica, no âmbito do Estado de Santa Catarina". Invasão de competência da União e dos Municípios para legislar, respectivamente, sobre energia elétrica e fornecimento de água potável. ADI 5868/SC. Pareceres n.º 026/15- PGE, n. 210/15-PGE e n. 299/17-PGE. Inconstitucionalidade formal orgânica.

Acrescente-se que, *in casu*, o PL em apreço estabelece o direito de passagem gratuita pela rodovia caso não seja implementada estrutura de recebimento mediante PIX, o que acaba por interferir em equilíbrio-econômico-financeiro de contratos federais, mormente porque não estabelece qualquer *vacatio legis*.

Demais disso, de acordo com a Lei nacional n. 8.987/95, que "dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

Federal e dá outras providências”, os poderes para regulamentar/fiscalizar os serviços concedidos foram conferidos às agências reguladoras, na qualidade de delegadas do Poder Concedente (União), em razão dos quais estas detêm poder normativo infralegal sobre os respectivos setores, com competência para editar atos normativos de caráter geral, no âmbito nacional.

O projeto de lei em exame padece, no mais, de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

A propósito, ante a similaridade das medidas, convém reportar que a recente Lei n. 18.168, de 21 de julho de 2021, que “Dispõe sobre o pagamento da tarifa de pedágio por meio de cartão de débito ou de crédito no Estado de Santa Catarina e adota outras providências” teve sua eficácia suspensa por medida cautelar concedida monocraticamente e referendada por unanimidade pelo Órgão Especial concedida pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina no bojo da ADI 5044754–64.2021.8.24, ajuizada pela Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias – ABCR. Confira-se a ementa:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. QUESTÃO DE ORDEM. REFERENDO DE LIMINAR CONCEDIDA DE FORMA UNIPessoAL. LEI ESTADUAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE "DISPÕE SOBRE O PAGAMENTO DA TARIFA DE PEDÁGIO POR MEIO DE CARTÃO DE DÉBITO OU DE CRÉDITO NO ESTADO DE SANTA CATARINA". VÍCIO DE INICIATIVA RECONHECIDO. NORMA QUE INTERFERE NA GESTÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS (AINDA QUE EXECUTADOS MEDIANTE CONCESSÃO À INICIATIVA PRIVADA). EXEGESE DO ARTIGO 50, § 2º, II E IV E ARTIGO 71, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, BEM COMO DO ARTIGO 61, § 1º, "B", DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. ATRIBUIÇÃO AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REQUISITOS DA FUMAÇA DO BOM DIREITO E DO PERIGO DA DEMORA ATENDIDOS. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. (TJSC, Direta de Inconstitucionalidade (Órgão Especial) n. 5044754-64.2021.8.24.0000, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Denise Volpato, Órgão Especial, j. 15-09-2021).

Eis o fundamentos do julgado:

Na hipótese em exame, a parte impetrante sustenta ter a Lei Estadual n. 18.168/2021, provocado interferência inconstitucional no contrato de concessão das rodovias que cortam o Estado de Santa Catarina, notadamente por ser competência exclusiva do detentor do poder executivo a iniciativa na propositura de lei que interfira nos serviços públicos, bem como por ser de competência privativa da União legislar sobre a forma de exploração de seus bens (vez que só há rodovias federais "privatizadas" no estado).

Extrai-se do texto normativo impugnado:

LEI N. 18.168, DE 21 DE JULHO DE 2021

'Procedência: Dep. Rodrigo Minotto

Natureza: 025.0/2019

DOE: 21.568 de 22/07/2021

Dispõe sobre o pagamento da tarifa de pedágio por meio de cartão de débito ou de crédito no Estado de Santa Catarina e adota outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Faço saber a todos os habitantes deste Estado que a Assembleia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º As empresas concessionárias responsáveis pela administração ou exploração de pedágios em rodovias no âmbito do Estado de Santa Catarina devem



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

facultar ao usuário, como forma de pagamento da tarifa, a utilização de cartão de débito ou de crédito, de todas as bandeiras existentes no Território nacional.

§ 1º Serão instaladas placas de sinalização indicativas da possibilidade do pagamento com cartão de débito ou de crédito, para orientação dos usuários das rodovias.

§ 2º A critério da concessionária, poderão ser disponibilizados guichês específicos e identificados para o pagamento de tarifa de pedágio por meio de cartão de débito ou de crédito.

Art. 2º A recusa ao recebimento do valor do pedágio por meio de cartões de débito ou de crédito faculta ao usuário da rodovia o direito ao passe livre.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Florianópolis, 21 de julho de 2021.'

As alegações de inconstitucionalidade aventadas na exordial decorrem da interpretação de que se trataria de norma de Direito Administrativo, a regular a forma como é prestado o serviço público concedido.

No aspecto, convém destacar haver inúmeros julgados do Supremo Tribunal Federal a dar amparo às alegações autorais segundo o qual "*as figuras do consumidor e do usuário de serviços públicos ostentam regimes jurídicos diversos, por isso que este último, que observa a lógica da solidariedade social (artigo 3º, I, da Constituição Federal), encontra sede específica na cláusula 'direitos dos usuários', prevista no artigo 175, parágrafo único, II, da Constituição Federal.*" (ADI 5575, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 25/10/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-236 DIVULG 06-11-2018 PUBLIC 07-11-2018).

Ocorre que, nos últimos anos, a jurisprudência da Corte Constitucional a partir do julgamento, por maioria, da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.961, ocorrido em sessão datada de 19/12/2018, ganhou novos contornos para autorizar relativa ingerência dos estados na forma como prestado em âmbito local os serviços públicos.

Extrai-se da ementa do julgado:

"COMPETÊNCIA NORMATIVA – CONSUMIDOR – PROTEÇÃO – LEI ESTADUAL – RAZOABILIDADE. Atendidos os parâmetros alusivos à razoabilidade, surge constitucional norma estadual a versar proibição de as empresas concessionárias de serviços públicos suspenderem, ausente pagamento, fornecimento residencial de água e energia elétrica em dias nela especificados, ante a competência concorrente dos Estados para legislar sobre proteção aos consumidores – artigo 24, inciso V, da Constituição Federal.' (ADI 5961, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-138 DIVULG 25-06-2019 PUBLIC 26-06-2019)

Desde então, o Supremo Tribunal Federal vem flexibilizando a jurisprudência, outrora consolidada para diferenciar as hipóteses em que determinada lei estadual, promovendo, de forma suplementar, a proteção do consumidor (nos termos da competência legislativa concorrente), ou se, a pretexto de proteger o consumidor, invade a competência privativa da União para dispor sobre a forma de exploração de seus bens (cobrança de pedágio sobre rodovias federais), bem assim dos direitos dos usuários de serviços públicos.

Nesse sentido, em leitura da *ratio decidendi* da novel jurisprudência do STF, denota-se que as ingerências razoáveis a aspectos externos dos serviços, que não influam no "núcleo da regulação da atividade", podem ser objeto de regulação dos estados por lei de iniciativa parlamentar, observada a competência legislativa suplementar acerca de Direito do Consumidor.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

Destacam-se:

'O texto constitucional não impede a edição de legislação estadual que, sem dispor especificamente sobre a prestação dos serviços de telecomunicações, venha a produzir algum impacto na atividade desempenhada pelas concessionárias de serviço público federal, uma vez preservado o núcleo da regulação da atividade de fornecimento de Serviço de Comunicação Multimídia – SCM, de competência da União. Indaga-se: ao vedar, por parte das empresas e estabelecimentos comerciais localizados em âmbito estadual, a realização de 'cobranças e vendas de produtos via telefone, fora do horário comercial, nos dias de semana, feriados e finais de semanas', o legislador estadual interveio diretamente no núcleo de atuação das empresas voltadas à prestação de serviços de telecomunicações, usurpando a competência privativa da União?

A resposta é negativa. A edição da norma em jogo não instituiu obrigações e direitos relacionados à execução contratual da concessão de serviços de telecomunicações. [...] (ADI 6087, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 21/08/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-205 DIVULG 20-09-2019 PUBLIC 23-09-2019)

E

'A fidelização contratual consiste em contrapartida exigida do consumidor, em razão de benefícios oferecidos pela prestadora na formação do contrato de prestação de serviços, todavia, não se confunde com esse. A cláusula de fidelidade contratual é autônoma e agregativa ao contrato de prestação de serviço, inserindo-se no espaço comercial das prestadoras, e não no campo regulatório das atividades de caráter público. 3. O objeto da norma estadual impugnada em nada interfere no regime de exploração ou na estrutura remuneratória da prestação dos serviços, tampouco os de telefonia – espécie do gênero telecomunicação, cujo regramento compete, nos termos dos arts. 21, XI, e 22, IV, da Carta da República, à União, que disciplina a matéria nos arts. 19, VII, 93, VII, 103 a 109 e 120, III, da Lei n. 9.472/1997. Visando à proteção dos usuários dos serviços na condição de consumidores, cuida isto sim, de relação jurídica tipicamente consumerista, ainda que realizada paralelamente a contrato de prestação de serviço. 4. Implementada norma de proteção ao consumidor que, rigorosamente contida nos limites do art. 24, V, da Carta Política, em nada interfere no regime de exploração, na estrutura remuneratória da prestação dos serviços ou no equilíbrio dos contratos administrativos, inócua usurpação da competência legislativa privativa da União, e, consequentemente, afronta aos arts. 1º, 21, IX, 22, IV, e 175 da Constituição da República. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.' (ADI 5963, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-232 DIVULG 18-09-2020 PUBLIC 21-09-2020)

Com efeito, é possível a iniciativa de regulação pelo poder legislativo estadual de práticas comerciais adotadas pelas concessionárias de serviços público - a título de proteção ao consumidor -, ainda que se tratem de contratos regulados pela União.

A tônica, portanto, é diferenciar se a norma interfere em aspecto primordial do contrato, como o modo de prestação do serviço, indicadores de qualidade, e preço, ou unicamente protege o consumidor de práticas comerciais de todo alheias ao núcleo central do contrato de concessão.

Note-se, por oportuno, que as normas de Direito do Consumidor têm por sua essência caráter protetivo, diante de uma prática considerada desleal aos consumidores.

Não se pode discursar, outrossim, como bem destacou o Supremo Tribunal Federal ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 907 (Relator



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

Designado Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 01/08/2017) que *'toda e qualquer obrigação imposta a agentes privados acabará produzindo, direta ou indiretamente, impactos sobre a atividade empresarial ou de ordem trabalhista'*.

Assim, em respeito à razoabilidade e proporcionalidade, incumbe primeiramente ao legislador estadual e, instaurada lide constitucional, aos julgadores proceder a profunda reflexão sobre os reflexos reais que determinada normativa provocará na execução dos serviços.

Se a norma espraia seus efeitos para o núcleo do contrato, insculpido no parágrafo único, do artigo 175, da Constituição Federal, há de ser classificada como norma de Direito Administrativo, sujeita às competências e iniciativa privativas elencadas na Constituição.

Extrai-se da norma constitucional:

'Art. 175. 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.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.'

No caso em comento o Estado de Santa Catarina, por norma de iniciativa parlamentar, promulgou lei que interfere na forma como deverá ser realizado o pagamento por serviço público delegado de conservação de rodovias (essencialmente operado em rodovias federais).

Em um primeiro olhar, em análise hermenêutica dos precedentes do Supremo Tribunal Federal, poder-se-ia concluir que a norma detém caráter meramente consumerista, porquanto interfere unicamente na forma como se dará o pagamento do serviço, sem ingressar propriamente dito na política tarifária ou em demais aspectos do contrato.

Nada obstante, sob o prisma da política tarifária (artigo 175, parágrafo único, inciso III, da Constituição Federal), convém destacar que o pagamento mediante cartão de crédito não se opera sem a aplicação de investimento em tecnologia - por menor que possa ser em comparação aos demais custos do negócio -, treinamento de funcionários, e principalmente mediante remuneração de intermediadoras do pagamento (*gateways*, adquirente, subadquirente). Sob o prisma financeiro, ainda, convém destacar que o pagamento mediante cartão igualmente importa em alteração do fluxo de caixa, na medida que o recebimento pelo fornecedor do serviço não é instantâneo.

Sob o aspecto da adequação do serviço (artigo 175, parágrafo único, inciso IV, da Constituição Federal), imperioso reconhecer que o pagamento mediante cartão de crédito tem o potencial de representar complicador ao fluxo de veículos nas praças de pedágio das rodovias federais. Conforme consabido, os pagamentos por cartão, regra geral, demandam tempo maior de processamento, estando, ainda, sujeito a interrupções próprias da tecnologia da informação.

Observado o potencial de influir em indicadores de qualidade do serviço - parcialmente dirimido pelo disposto no § 2º, do artigo 1º, da Lei -, aliado à aparente ingerência na política tarifária levam o intérprete a concluir se tratar de norma que regula o serviço público concedido (e não questão de defesa do consumidor).



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

Aqui impõe-se destacar, ainda, que a lei não representa expressão consumerista, porquanto o não recebimento do pedágio mediante cartão de crédito ou débito - um preço público - não representa conduta negocial desleal, sendo o pagamento por cartão mera comodidade a ser ofertada ao usuário (aspecto inerente à qualidade do serviço, mais uma vez destaca-se).

Ao não dispor sobre aspectos de lealdade e boa-fé negocial, a lei desborda dos limites consumeristas, invadindo competências de direito administrativo e comercial.

Sobre o conceito base de diferenciação do direito civil/comercial e do consumidor, extrai-se da doutrina:

'A função principal do Código [de Defesa do Consumidor] é reequilibrar as forças dos sujeitos da relação consumerista, diminuir a vulnerabilidade do consumidor e limitar as práticas nocivas de mercado.' (THEODORO Jr., Humberto. Direitos do Consumidor. 10.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530992941/>. Acesso em: 2021 ago. 20. p.4.)

Dessarte, a lei estadual atacada não regula relações de consumo, mas representa lei que dispõe sobre direito dos usuários (artigo 175, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal), com reflexos na política tarifária (artigo 175, parágrafo único, inciso III, da Constituição Federal) e adequação dos serviços públicos (artigo 175, parágrafo único, inciso IV, da Constituição Federal).

Estabelecida essa premissa, é cabível apreciar as alegações autorais de inconstitucionalidade.

Pois bem.

Segundo a Constituição Estadual, em simetria com a Constituição Federal, compete privativamente ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que influenciam na forma de organização do serviço público, seja ele prestado diretamente pelo Estado ou por particular mediante concessão.

Sobre a temática, destaca-se da Constituição Estadual:

'Art. 50. [...]

§ 2º — São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

I - a organização, o regime jurídico, a fixação ou modificação do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, o provimento de seus cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva;

II - a criação de cargos e funções públicas na administração direta, autárquica e fundacional ou aumento de sua remuneração;

III - o plano Plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

IV - os servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

V - a organização da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública;

VI - a criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 71, IV. '

[...]

Art. 71. São atribuições privativas do Governador do Estado:

[...]

IV - dispor, mediante decreto, sobre:



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; "

A matéria detém simetria com o disposto na Constituição Federal:

'Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: [...]

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;'

Com efeito, a constituição delega ao Poder Executivo a prática de atos típicos de administração e, como tal, é sua a iniciativa privativa de propor lei que disponha sobre a organização administrativa (artigo 61, §1º, II, b, da Constituição Federal).

Nesse sentido, incumbe ao Governador a iniciativa de lei que influencie na forma de execução dos serviços delegados mediante concessão e permissão, como na hipótese em exame.

Sobre o tema, farta é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

'AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIÇOS PÚBLICOS E ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA. PODER EXECUTIVO. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre serviços públicos e organização administrativa do Estado. Agravo regimental a que se nega provimento.' (RE 396970 AgR, Relator(a): Min. Eros Grau, julgado em 15/09/2009)

e

'DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.127/2015. MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA. OBRIGATORIEDADE DE INSTALAÇÃO DE AR CONDICIONADO NOS VEÍCULOS DE TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA PRIVATIVA. PODER EXECUTIVO. SERVIÇOS PÚBLICOS.

1. O Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que interfiram na gestão de contratos de concessão de serviços públicos.

2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível, na hipótese, condenação em honorários advocatícios.

3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015.' (AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.075.713, rel. Min. Roberto Barroso, j. em 22 a 28 de junho de 2018)

Evidenciada, pois, a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. [...] (grifou-se)



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

Os fundamentos expendidos calham, *mutatis mutandis*, à conclusão acerca da inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, razão pela qual não se adota, aqui, o entendimento constante do Parecer n. 326/2021, desta COJUR, sobre a constitucionalidade do autógrafo de projeto de lei que resultou na norma suspensa pelo TJSC.

A despeito de a medida cautelar, diferentemente da decisão final em sede de ADI, não possuir efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal, conforme arts. 11 § 1º, e 28, parágrafo único da Lei nº 9.868/99, é forçoso reconhecer que a decisão harmoniza-se com a jurisprudência do Egrégio TJSC e com precedentes anteriores desta COJUR.

Como visto, a jurisprudência do STF vai no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre matéria afeta à reserva de administração, como aquela atinente à gestão de contratos celebrados pela Administração Pública, de competência do Chefe do Poder Executivo (ARE 1245566 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 03/03/2020; AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.252.153, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 31/05/2021).

Do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, colaciona-se:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.196/2018 DO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA. NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CONCESSÃO DE ISENÇÃO TARIFÁRIA RELATIVA AO SERVIÇO PÚBLICO DE TRATAMENTO DE ESGOTO. GESTÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS. FUNÇÃO TÍPICAMENTE ADMINISTRATIVA. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA HARMONIA E DA INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. ART. 32 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. FLAGRANTE VÍCIO FORMAL. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. Padece de inconstitucionalidade formal, por usurpação da competência, a norma municipal, de iniciativa parlamentar, que concede a isenção tarifária relativa ao serviço público de tratamento de esgoto. (TJSC, Direta de Inconstitucionalidade (Órgão Especial) n. 4031607-90.2018.8.24.0000, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Fernando Carioni, Órgão Especial, j. 06-07-2022).

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL E MATERIAL - EMENDA N. 009/2003 QUE ACRESCENTOU O § 6º AO ART. 6º DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL - NORMA DE ORIGEM PARLAMENTAR - COMANDO LEGAL QUE VEDOU QUE A CONCESSÃO E PERMISSÃO DO SERVIÇO DE COLETA E DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA E DE TRATAMENTO DE ESGOTO FOSSE REALIZADO POR EMPRESAS DA INICIATIVA PRIVADA - SITUAÇÃO AFETA À ORGANIZAÇÃO E AO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL - INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL POR SIMETRIA AO QUE DISPÕE O ART. 71, IV, "A", DA CESC - INDEVIDA INGERÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO SOBRE O EXECUTIVO MUNICIPAL - AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES, ESTABELECIDO NO ART. 2º DA CRFB, REPRISADO NO ART. 32 DA CESC - ACOLHIMENTO DA IRRESIGNAÇÃO - ALTERAÇÃO LEGISLATIVA QUE TAMBÉM FERRE, MATERIALMENTE, O COMANDO DAS CONSTITUIÇÕES FEDERAL (ART. 30, V) E ESTADUAL (ART. 112, V) - POSSIBILIDADE DE QUE OS SERVIÇOS PÚBLICOS SEJAM REALIZADOS POR TERCEIROS, MEDIANTE LICITAÇÃO, POR CONTA E RISCO DO CONTRATADO E REMUNERADO POR AQUELES QUE DELES USUFRUÍREM - PROIBIÇÃO QUE NÃO SUBSISTE - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL EXISTENTES - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. A independência e a harmonia entre os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) é uma exigência das Constituições Federal e Estadual, além de vital importância para toda sociedade catarinense (CRFB art. 2º e CESC art. 32). A Constituição do Estado de Santa Catarina afirma,



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

expressamente, que compete ao município "organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão e permissão, os serviços públicos de interesse local" (art. 112, V). Padece de vício de inconstitucionalidade formal e material a aprovação de lei de iniciativa do Poder Legislativo, com o intuito de proibir o Chefe do Poder Executivo de adotar medidas visando à concessão ou permissão dos serviços públicos de água e esgoto, por empresas privadas. (TJSC, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2007.005622-8, de Criciúma, rel. José Volpato de Souza, Órgão Especial, j. 07-07-2010).

Portanto, a orientação consolidada é de que compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que interfiram na gestão de contratos de concessão de serviços públicos (ARE 1.075.713-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 6.8.2018).

CONCLUSÃO

Ante o exposto, entende-se que o Projeto de Lei n. 52/22, embora relevante do ponto de vista social, padece de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, por violação aos arts. 61, § 1º, II, "e" e 84, VI, "a", da CRFB, e 50, § 2º, VI e 71, IV, "a", da CESC.

Outrossim, configura ingerência indevida na gestão nos serviços e atividades de infraestrutura da União, em ofensa ao princípio federativo e à competência privativa da União para dispor sobre a forma de exploração de seus bens (cobrança de pedágio sobre rodovias federais), interferindo em elementos integrantes do núcleo do contrato, como os indicadores de qualidade e preço e os direitos dos usuários de serviços públicos concessionados (CRFB, arts. 1º, 18, 20, I, 21, XII e 175).

É a manifestação que se submete à consideração superior.

EVANDRO RÉGIS ECKEL
Procurador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **RLC738P3**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



EVANDRO REGIS ECKEL (CPF: 919.XXX.109-XX) em 31/01/2023 às 16:55:31

Emitido por: "SGP-e", emitido em 30/03/2018 - 12:46:49 e válido até 30/03/2118 - 12:46:49.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDAwNzkwXzc5MI8yMDIzX1JMQzczOFAz> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00000790/2023** e o código **RLC738P3** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



DESPACHO

Referência: SCC 790/2023

Assunto: Autógrafo do Projeto de Lei n. 052/2022

Origem: Casa Civil (CC)

Interessada: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)

Manifesto concordância com o parecer exarado pelo Procurador do Estado Dr. Evandro Régis Eckel, cuja ementa foi assim formulada:

Autógrafo. Projeto de Lei n. 52/2022, de iniciativa parlamentar, que “Dispõe sobre o pagamento da tarifa de pedágio por Pix – pagamento instantâneo autorizado pelo Banco Central do Brasil, no Estado de Santa Catarina e adota outras providências”. Inconstitucionalidade formal orgânica. Ingerência indevida na gestão nos serviços e atividades de infraestrutura da União, em ofensa ao princípio federativo e à competência privativa da União para dispor sobre a forma de exploração de seus bens (cobrança de pedágio sobre rodovias federais). Interferência no núcleo do contrato de concessão: indicadores de qualidade e preço e direitos dos usuários de serviços públicos concessionados (CRFB, arts. 1º, 18, 20, I, 21, XII e 175). Inconstitucionalidade formal subjetiva. Usurpação à iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo para deflagração do processo legislativo sobre organização e funcionamento da Administração Pública (arts. 61, § 1º, II, “e” e 84, VI, “a”, da CRFB, e 50, § 2º, VI e 71, IV, “a”, da CESC). Inconstitucionalidade da proposição em sua integralidade.

À consideração superior.

Florianópolis, data da assinatura digital.

ANDRÉ FILIPE SABETZKI BOEING
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica



Assinaturas do documento



Código para verificação: **0G81J2AJ**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



ANDRE FILIPE SABETZKI BOEING (CPF: 071.XXX.229-XX) em 31/01/2023 às 17:19:28

Emitido por: "SGP-e", emitido em 24/07/2020 - 13:34:48 e válido até 24/07/2120 - 13:34:48.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDAwNzkwXzc5MI8yMDIzXzBHODFKMkFK> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00000790/2023** e o código **0G81J2AJ** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

DESPACHO

Referência: SCC 790/2023

Assunto: Autógrafo. Projeto de Lei n. 52/2022, de iniciativa parlamentar, que “Dispõe sobre o pagamento da tarifa de pedágio por Pix – pagamento instantâneo autorizado pelo Banco Central do Brasil, no Estado de Santa Catarina e adota outras providências”. Inconstitucionalidade formal orgânica. Ingerência indevida na gestão nos serviços e atividades de infraestrutura da União, em ofensa ao princípio federativo e à competência privativa da União para dispor sobre a forma de exploração de seus bens (cobrança de pedágio sobre rodovias federais). Interferência no núcleo do contrato de concessão: indicadores de qualidade e preço e direitos dos usuários de serviços públicos concessionados (CRFB, arts. 1º, 18, 20, I, 21, XII e 175). Inconstitucionalidade formal subjetiva. Usurpação à iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo para deflagração do processo legislativo sobre organização e funcionamento da Administração Pública (arts. 61, § 1º, II, “e” e 84, VI, “a”, da CRFB, e 50, § 2º, VI e 71, IV, “a”, da CESC). Inconstitucionalidade da proposição em sua integralidade.

Origem: Casa Civil (CC)

Interessada: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)

De acordo com o **Parecer n. 45/2023-PGE** da lavra do Procurador do Estado, Dr. Evandro Régis Eckel, referendado pelo Dr. André Filipe Sabetzki Boeing, Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica.

ANDRÉ EMILIANO UBA

Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos

1. Aprovo o **Parecer n. 45/2023-PGE** referendado pelo Dr. André Emiliano Uba, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.
2. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil (CC/DIAL).

Florianópolis, data da assinatura digital.

MÁRCIO LUIZ FOGAÇA VICARI

Procurador-Geral do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **31KK9M9U**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



ANDRÉ EMILIANO UBA (CPF: 039.XXX.669-XX) em 31/01/2023 às 18:06:37

Emitido por: "SGP-e", emitido em 30/03/2018 - 12:32:35 e válido até 30/03/2118 - 12:32:35.

(Assinatura do sistema)



MÁRCIO LUIZ FOGAÇA VICARI (CPF: 888.XXX.859-XX) em 31/01/2023 às 18:56:44

Emitido por: "SGP-e", emitido em 03/01/2023 - 12:39:09 e válido até 03/01/2123 - 12:39:09.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDAwNzkwXzc5MI8yMDIzXzMxS0s5TTIV> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00000790/2023** e o código **31KK9M9U** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR**

DESPACHO

Autos do processo nº SCC 0726/2023
Autógrafo do PL nº 052/2022

Veto totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 052/2022, que “Dispõe sobre o pagamento da tarifa de pedágio por Pix - pagamento instantâneo autorizado pelo Banco Central do Brasil, no Estado de Santa Catarina e adota outras providências”, por ser inconstitucional.

Florianópolis, 7 de fevereiro de 2023.

JORGINHO DOS SANTOS MELLO
Governador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **NJRF3476**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



JORGINHO DOS SANTOS MELLO (CPF: 250.XXX.199-XX) em 07/02/2023 às 19:08:14

Emitido por: "SGP-e", emitido em 02/01/2023 - 11:06:20 e válido até 02/01/2123 - 11:06:20.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDAwNzI2XzcyOF8yMDIzX05KUKYzNDc2> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00000726/2023** e o código **NJRF3476** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.