



MELHORES
RODOVIAS
DO BRASIL
— ABCR —

Ct – 029/22

São Paulo, 04 de agosto de 2022

A Excelentíssima **Senhora Deputada Luciane Carminatti**
Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina

Lido no Expediente	
02ª Sessão de	11/08/22
INEXAB do PL 052/22	
Secretário	

Ref.: **Projeto de Lei nº 0052.2/2022** – pagamento de tarifa de pedágio por meio de PIX, de autoria do Deputado Nilson Berlanda.

Excelentíssima Senhora Deputada,

Cumprimentanda-a cordialmente, as MELHORES RODOVIAS DO BRASIL – ABCR,¹ vem, por meio da presente correspondência, apresentar reflexões sobre o Projeto de Lei (PL) nº 0052.2/2022, 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 dá outras providências”, de autoria do eminente Deputado Nilson Berlanda.

O referido PL, a despeito do mérito, padece de vícios que impedem sua regular tramitação e ulterior sanção pelo governador do Estado. O posicionamento desta Associação é, portanto, pela sua rejeição.

Conforme se demonstra no Anexo a esta carta, remanescem, em face do PL, inconstitucionalidades manifestas. Matérias dessa ordem constituem a chamada reserva de Administração, em relação às quais o Legislativo não poderia se imiscuir, sob pena de (i) alterar o equilíbrio entre os Poderes, (ii) usurpar competência do Chefe do Poder Executivo, e (iii) violar o equilíbrio econômico dos contratos administrativos.

No caso concreto, o PL em comento busca criar obrigações alheias àquelas que o Poder Concedente definiu contratualmente. E o faz desconsiderando definições tomadas pelo Executivo Federal e investindo contra contratos já firmados, *i.e.* atos jurídicos perfeitos.

Desse modo, diferentemente do que consta no relatório elaborado pela Comissão de Constituição e Justiça da respeitável Assembleia do Estado de Santa Catarina, ao criar a obrigação de as concessionárias disponibilizarem o PIX como meio de pagamento da tarifa de pedágio, o legislador estadual pretendeu interferir em matéria de competência do Poder Concedente, no caso, a **ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres, agência**

¹ A ABCR é uma associação civil de âmbito nacional, sem fins lucrativos, que congrega empresas brasileiras concessionárias de serviço público de operação, manutenção e conservação de rodovias, pontes e túneis, presentes em diversos Estados do país. Trata-se de concessionárias independentes ou integrantes de conglomerados empresariais, tais como, AB Concessões, ARTERIS, CCR, Ecorodovias, Invepar, Monte Rodovias, etc., conforme informações disponíveis no endereço eletrônico:

<http://www.abcr.org.br/ConcessionariasGeral.aspx>.

federal investida do poder de fiscalizar os contratos de concessão de rodovias federais localizadas no Estado.

Ademais, faz-se necessária profunda análise tanto das concessionárias de rodovias quanto do Poder Concedente, sobre se a disponibilidade de tal meio de pagamento nas praças de pedágio efetivamente trará maior conforto e segurança aos usuários. Não se pode perder de vista que **há fatores técnicos tangenciais à cobrança de tarifa que devem ser levados em consideração para se concluir pelo efetivo sucesso da medida**, tais como: se haverá sinal de internet disponível em todas as regiões do Estado para viabilizar a operação eletrônica do pagamento; se não serão criadas filas comprometendo a fluidez do tráfego, entre tantas outras questões cuja apreciação demanda análises refletidas por parte das autoridades administrativas com competência regulatória sobre os contratos.

Some-se a isso o fato de que o PL 0052.2/2022 não se limita a impor meio de pagamento. Vai além, criando gratuidade caso não se implemente a metodologia PIX, o que se mostra periclitante no caso em tela, especialmente porque, além de interferir em equilíbrio econômico-financeiro de contratos federais, sequer considerou eventual *vacatio legis*. Em tese, a valer a norma do art. 2º do PL ora questionado, ter-se-á criado o direito de transitar gratuitamente pelas rodovias, caso não haja, até mesmo pelas limitações técnicas incidentes, a possibilidade de pagamento por meio do PIX.

Assim, há de se concluir que, ao pretender disciplinar de modo direto a política tarifária, o PL em comento invade o espaço de conformação administrativa reservado à Administração para definir a política tarifária aplicável aos contratos de concessão, em violação aos arts. 137, § 2º, 63 e 71, I da Constituição Estadual, desconsiderando, ademais, elementos técnicos que podem representar obstáculos intransponíveis à utilização do novo método de pagamento, e que deveriam ser apreciados pelo Poder Concedente, no âmbito da sua competência regulatória.

Mais ainda, o PL viola a proporcionalidade porque elege meio inadequado para tutela do usuário; restringe os direitos fundamentais à liberdade de iniciativa,² à previsibilidade e à segurança jurídica³ e impõe custos não justificados pelos supostos benefícios que cria.

Com efeito, o artigo 2º do PL 0052.2/2022 cria norma excessiva ao estabelecer que *"a recusa ao recebimento do valor da tarifa de pedágio por Pix faculta ao usuário da rodovia o direito à livre passagem."* E o artigo 3º do projeto de lei, por sua vez, dispõe que a norma entrará em vigor na data de sua publicação.

Conforme se vê, está sendo criada exigência segundo a qual, da noite para o dia, a concessionária haveria de adquirir *software* e terminais de pagamento, os distribuir e instalasse em praças de pedágio, e garantisse o sinal de internet para tanto, sob pena de o usuário ter passe livre, mesmo que outros meios de pagamento estejam disponíveis.

Impor a gratuidade de algo por conta da impossibilidade de pagamento por meio de PIX é medida excessiva. A penalidade equivale à supressão da remuneração devida pela prestação do serviço.

Por outro lado, deve-se ressaltar que há modalidades alternativas de pagamento nas concessões rodoviárias, que facilitam o adimplemento da tarifa: o pagamento em dinheiro, o vale-pedágio e o pagamento automático estão à disposição do usuário, o que torna improvável o não adimplemento por insuficiência de meios de pagamento.

Reitere-se que o PL em comento não distingue a "recusa ao recebimento do valor do pedágio" por impossibilidade técnica. **Como mencionado, o pagamento por meio de PIX exige conexão de internet estável e de boa qualidade em todas as praças de pedágio, o que não está disponível atualmente e nem pode ser exigido das concessionárias**

² CF, artigos 1º, IV, e 170, "caput".

³ CF, artigo 5º, "caput" e inciso XXXVI.

de rodovias. Em última análise, falha na prestação do serviço de telecomunicações não imputável à concessionária, como queda de sinal ou ausência de cobertura, implicará a utilização gratuita da rodovia.

Às concessionárias, então, o PL impõe custos decorrentes da implantação imediata do pagamento por PIX, os quais não estão previstos nos contratos – sendo certo que tais contratos, por sua vez, são firmados com a União. A tais ônus adicionais, somam-se os custos decorrentes da previsão de passe livre aos usuários, como consequência pela não implantação imediata ou indisponibilidade, ainda que por razões de cunho técnico, do PIX.

Ou seja: tanto à União Federal, quanto aos próprios usuários de rodovias do Estado de Santa Catarina, o PL suscitará custos decorrentes de um inevitável reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de rodovias vigentes, caso venha a ser convertido em lei.

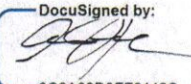
De fato, os custos hão de ser repassados aos usuários, seja por meio de aumento da tarifa, seja por meio da exclusão de obras previstas no contrato original. Toda a comunidade de usuários, ao fim, arcará com o aumento do custo decorrente de implantação de novo meio de pagamento de pedágio e do passe livre previsto, criando-se, em última análise, um benefício a um grupo específico (que se utilizará do PIX), em detrimento de custos que serão suportados coletivamente.

Como derradeira contribuição à questão ora trazida, é válido remeter a recente precedente do **Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina**, que confirmou decisão liminar em Ação Direta de Inconstitucionalidade contra lei estadual que (em linha análoga ao PL 0052.2/2022) impôs, às concessionárias de rodovias, a obrigação de disponibilizar o pagamento da tarifa de pedágio por meio de cartão de débito e crédito (doc. anexo).

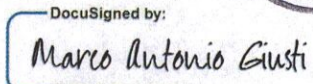
Dadas as razões acima expostas, e os detalhamentos que seguem anexos a esta carta, a ABCR requer, respeitosamente, que o Projeto de Lei nº 0052.2/2022 seja rejeitado no voto de Vossa Excelência, com fundamento nas inconstitucionalidades que o maculam.

Reiteramos nossos protestos de elevada estima a Vossa Excelência, colocando-nos à disposição para os esclarecimentos julgados necessários.

Respeitosamente

DocuSigned by:

0C2A82D0FF6442C...

MARCO AURÉLIO BARCELOS
Diretor-Presidente

DocuSigned by:

7E228A86455A40E...

MARCO ANTÔNIO GIUSTI
Diretor-Executivo



**ANEXO – RAZÕES JURÍDICAS PARA A INVIABILIDADE DO PL 0052.2/2022**

I) Ofensa ao art. 12, inciso VI, da Constituição do Estado: impossibilidade de Lei Estadual criar regras aplicáveis aos bens públicos federais. Usurpação de competência da União para regular a utilização de bens públicos federais (art. 21, inciso XII, letra “e”, da Constituição Federal).

Como se infere do seu art. 1º, *caput*, o PL 0052.2/2022 **pretende alcançar todas as concessionárias de rodovia que atuam no Estado**, independentemente da exploração de rodovias estaduais ou federais. Para tanto, o enunciado normativo vale-se da expressão *“empresas concessionárias responsáveis pela administração ou exploração de pedágios em rodovias no âmbito do Estado de Santa Catarina”*.

Ocorre, contudo, que a titularidade para conceder a exploração econômica das rodovias é do titular do bem público em questão. E, no caso, as concessões que existem no Estado de Santa Catarina são **federais**, tendo sido licitadas pela União, por intermédio da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT.

Nesse contexto, o PL em comento, de âmbito estadual, pretende abarcar contratos federais, relativos à exploração de estradas federais, cujas condições relativas à exploração foram definidas pela União, titular do bem público afetado à concessão. Ou seja: **o PL em comento pretende normatizar a utilização de bens públicos que não estão sob a esfera de atribuição do Estado de Santa Catarina**, mas sim da União.

Diante disso, é forçoso concluir que o PL 0052.2/2022 viola o art. 12, inciso VI, da Constituição do Estado de Santa Catarina, que preceitua competir ao Estado, exclusivamente, disciplinar a exploração das estradas que integram *“a rede viária estadual, sua infraestrutura e bens acessórios”*.

II) Ofensa ao art. 10, da Constituição do Estado: impossibilidade de Lei Estadual criar regras sobre trânsito, transporte e sistema financeiro nacional. Usurpação de competência da União, prevista no art. 22, inciso XI, da Constituição Federal.

Além de dispor sobre a exploração de bens públicos federais, o PL 0052.2/2022, salvo melhor juízo, extrapola a competência legislativa atribuída ao Estado pelo art. 10, da Constituição Estadual. Ao dispor sobre meio de pagamento que deverá ser obrigatoriamente aceito por concessionárias de rodovias, o PL usurpa competência privativa da União para legislar sobre trânsito, transporte e sistema financeiro nacional.

O art. 22, inciso XI, da Constituição Federal, confere à União competência privativa para legislar sobre trânsito e transporte – modalidade em que estão inseridas as rodovias. Isso porque, as normas sobre o tema devem ser homogêneas em todo o território nacional. Ao prever que os pedágios situados no Estado de Santa Catarina devem aceitar determinados meios de pagamento, tal PL cria norma isolada e diferenciada, quebrando a uniformidade que deve caracterizar as normas sobre trânsito e transporte. Os meios de pagamento aceitos em rodovias federais devem ser os mesmos em todo o território nacional.

Além de criar tratamento diferenciado em matéria de trânsito e transporte, o PL invade competência da União para dispor sobre sistema monetário nacional (artigo 22, inciso VI, da Constituição Federal). Tanto o curso legal (exclusividade da circulação da moeda) quanto o curso forçado (valor do instrumento monetário) da moeda estão definidos no artigo 1º da Lei Federal 8.880/1994.¹

O curso forçado diz respeito exclusivamente à aceitação do dinheiro em si, excluídos produtos e serviços bancários relacionados a ele. Ou seja, a cédula e a moeda metálica têm curso



forçado por lei federal, mas não o cheque, a letra de câmbio, a nota promissória, o PIX, os cartões de débito, de crédito ou quaisquer outros meios de pagamento. **Na medida em que impõe curso forçado ao PIX, o PL extrapola os limites de legislação definidos no artigo 10, da Constituição do Estado e inova em matéria reservada à competência privativa da União.**

III) Ofensa aos arts. 137, parágrafo 2º, 63, 71 e 32, da Constituição Estadual – violação à separação dos poderes e à reserva da Administração para definir a política tarifária.

Ainda que se desconsidere a questão federativa, decorrente da interferência de Lei Estadual nas condições de remuneração aplicáveis à exploração econômica de bens públicos federais, permanece violação, pelo PL 0052.2/2022, à separação de Poderes.

Como é cediço, a definição das questões relativas à exploração de uma atividade pública compete à Administração Pública. Diferentemente de serviços prestados sob a lógica mercadológica, diversas outras questões envolvem a prestação de serviços públicos. Avaliar e ponderar os diferentes interesses envolvidos compete à Administração, a quem incumbe elaborar os contratos e as condições técnicas relativas à sua execução, assim como definir a remuneração adequada.

Dentre os aspectos que merecem especial destaque no que tange às concessões, está a definição da política tarifária (arts. 9º a 13, da Lei 8.987/1995). Incumbe ao Poder Concedente, por ocasião da definição das premissas da concessão, disciplinar todas as circunstâncias relativas à fixação das tarifas, inclusive no que tange às formas de pagamento. Em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância revisora dos atos administrativos emanados do Poder Executivo.

Nesse contexto, **medidas que interfiram no modo de execução dos contratos de concessão devem ser implementadas pelo Poder Concedente** (i.e. pela Administração Pública); e não, salvo melhor juízo, diretamente pelo Legislativo. Especialmente aquelas que tragam encargos não previstos, que levarão à necessidade de revisitar a equação econômico-financeira do contrato de concessão.

V) Ofensa aos arts. 17 e 137, parágrafo 2º, inciso II, da Constituição Estadual: violação ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Além dos temas acima ventilados, o PL 0052.2/2022 cria encargos não previstos contratualmente, em **violação ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos**. E, ainda, não prevê mecanismos de reequilíbrio imediato, nem indica as fontes de receita que arcarão com os custos que ele cria.

A Constituição do Estado de Santa Catarina expressamente consagra o dever de especial proteção ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados pela Administração Pública. Primeiro, no seu art. 17, que garante a intangibilidade da proposta de modo geral. Segundo, no art. 137, parágrafo 2º, inciso II, específico para as concessões de serviços públicos.

Ambos os preceitos são violados pelo PL 0052.2/2022, na medida em que **cria encargos financeiros que oneram a execução do contrato** – exigindo a intermediação do pagamento por meio de pagamento instantâneo (PIX) – **sem prever qualquer compensação capaz de assegurar a proteção do equilíbrio econômico-financeiro**.

Nesse sentido, anota a jurisprudência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

"ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO. LEI MUNICIPAL ISENTANDO DETERMINADOS USUÁRIOS DO PAGAMENTO DA TARIFA. NÃO INDICAÇÃO DA CORRESPONDENTE FONTE DE CUSTEIO. OFENSA AO EQUILÍBRIO



ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS IDÊNTICAS RECONHECIDA POR ESTE TRIBUNAL. DESNECESSIDADE DE ARGUIÇÃO NO CASO CONCRETO. SÚMULA VINCULANTE N. 10 ATENDIDA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO.

A concessão pode ser alterada pelo poder concedente, mas a mudança não pode quebrar o equilíbrio econômico e financeiro do contrato, pois o concessionário tem direito adquirido, líquido e certo, à remuneração nas bases inicialmente ajustadas. (Desembargador Amaral e Silva). Mesmo nos contratos administrativos, ao poder de alteração unilateral do Poder Público contrapõe-se o direito que tem o particular de ver mantido o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, considerando-se o encargo assumido e a contraprestação pecuniária garantida pela administração. (...) **É inconstitucional e ofende o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de serviços públicos, insculpidos no art. 137, § 2º, da Constituição Federal, a lei municipal que amplia o rol de beneficiários da isenção do pagamento pelo uso do transporte coletivo, sem indicar a respectiva fonte de custeio."**

(Apelação Cível n. 0001761-70.2003.8.24.0017, rel. Des. Jaime Ramos, Terceira Câmara de Direito Público, j. em 16.04.2019).

VI) Inconstitucionalidade material: ofensa ao ato jurídico perfeito e à regra de proporcionalidade.

A imposição de pagamento por meio de PIX, associada à disposição que estipula o "passe livre", caso não haja alternativa para pagamento por aquele meio, é inconstitucional, por ofensa ao ato jurídico perfeito e à regra de proporcionalidade.

Nos termos do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, a lei não prejudicará o ato jurídico perfeito. Isso significa que norma geral e abstrata não pode ter eficácia *ex tunc*. A retroatividade de lei é vedada e não pode ingerir na execução de contratos administrativos já devidamente formados.

Tal como ocorre na hipótese da violação ao ato jurídico perfeito, a Constituição Estadual encampa o princípio constitucional da proporcionalidade, que serve de parâmetro de controle de constitucionalidade dos atos normativos editados em nível estadual, por se tratar também de norma constitucional de replicação obrigatória.

"Segundo a Constituição Estadual, em simetria com a Constituição Federal, compete privativamente ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que influenciem 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:



a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar provimento 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).

'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.

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.

(...)

O perigo da demora é evidente, face a necessidade de imediato investimento e adequação dos concessionários à determinação legal de inconstitucionalidade aparente.

Ante o exposto, atendidos os requisitos legais, voto no sentido de referendar a medida cautelar deferida para suspender a eficácia da Lei Estadual n. 18.168/2021, até o julgamento definitivo da presente ação."

(ADI n. 5044754-64.2021.8.24.0000/SP, Desembargadora relatora Denise Volpato, j. em 16.09.21 – grifos nossos).