

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ÓRGÃO ESPECIAL**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0078337-37.2019.8.19.0000

REPRESENTANTE: EXMO SR PROCURADOR GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

REPRESENTADO: MESA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

LEGISLAÇÃO: LEI Nº 8170 DE 2018 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RELATORA: DES. MARIA INÊS DA PENHA GASPAR

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 8.170/2018, a qual estabelece normas para a isenção do pagamento de pedágio no âmbito do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Lei estadual ora impugnada que, ao conceder isenção da cobrança de pedágio para proprietários de veículos que residam ou exerçam atividade profissional permanente no próprio Município em que esteja localizada praça de cobrança de pedágio, extrapolou a autorização constitucional para legislar sobre a matéria, por interferir nos contratos de concessão do aludido serviço público, inclusive envolvendo outros entes da federação, invadindo a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual e de outros Municípios, em violação aos artigos 7º; 64; 112, §§1º, II, “d” e 2º; e 145, VI, todos da CERJ, e no art. 37, XXI, da CF/88, de modo a consubstanciar a inconstitucionalidade formal da aludida Lei, por vício de competência legislativa e de iniciativa, além de ensejar também a existência de vício de inconstitucionalidade material insanável, ao interferir no equilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão de rodovias estaduais, e estabelecer preferências entre brasileiros, em razão de sua origem ou procedência. Precedentes do E. Supremo Tribunal Federal e deste Órgão Especial. Ação Direta de Inconstitucionalidade

acolhida para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 8.170/2018, com efeitos *ex tunc*.”

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº **0078337-37.2019.8.19.0000**, em que é representante o **EXMO SR PROCURADOR GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** e representado a **MESA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, acordam os Desembargadores do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade, em julgar procedente a representação e declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 8.170/2018, com efeitos *ex tunc*, nos termos do voto do Relator.

Rio de Janeiro, 14 de dezembro de 2020.

**MARIA INÊS DA PENHA GASPAR
DESEMBARGADORA RELATORA**

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ÓRGÃO ESPECIAL**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0078337-37.2019.8.19.0000

REPRESENTANTE: EXMO SR PROCURADOR GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

REPRESENTADO: MESA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

LEGISLAÇÃO: LEI Nº 8170 DE 2018 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RELATORA: DES. MARIA INÊS DA PENHA GASPAR

RELATÓRIO E VOTO.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de suspensão liminar, proposta pelo **EXMO SR PROCURADOR GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** em face da **MESA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, pugnando pela declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 8.170, de 30.11.2018, a qual estabelece normas para a isenção do pagamento de pedágio no âmbito do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.

Aduz o representante (fls. 2/9) padecer a Lei nº 8.170/2018, de iniciativa parlamentar, de inconstitucionalidade formal e material, a saber: (i) vício de iniciativa; (ii) violação ao Princípio da Separação dos Poderes; e (iii) violação ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos públicos.

Argumenta estar o referido ato normativo estadual em flagrante incompatibilidade com as normas extraídas dos arts. 7º; 64; 112, §§1º, II, “d” e 2º; e 145, VI, todos da CERJ, que, por obrigatoriedade, reproduzem as regras da Constituição da República.

Destaca ser a Lei nº 8.170/2018 incompatível com os arts. 112, §1º, II, “d” e 145, VI, da CERJ, na medida em que o texto do referido diploma, originário da Assembleia Legislativa, pretende dizer ao Poder Executivo como proceder no tocante à sua organização e estruturação, enquanto os dispositivos supramencionados expressamente conferem ao Chefe do Poder Executivo a competência privativa para a apresentar

projetos de lei que disponham sobre as atribuições que interferem em questões de gestão administrativa.

Frisa ter a lei estadual em discussão adentrado indevidamente em matéria referente à organização de serviço público, à remuneração de concessionárias e às fontes de custeio, ao criar a previsão de isenção para a cobrança de pedágio em rodovias estaduais administradas pela iniciativa privada, através de contrato de concessão celebrado pelo Estado ou pelos Municípios, usurpando a competência do Poder Executivo para organizar a prestação de serviços públicos, e interferindo em matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Assinala ser evidente a afronta ao Princípio da Separação dos Poderes, na medida em que não pode o Poder Legislativo pretender substituir o Poder Executivo na gestão dos contratos de concessão por este celebrado, introduzindo alterações unilaterais.

Aponta haver outra inconstitucionalidade formal na norma impugnada, por vício de iniciativa, uma vez que o art. 1º da Lei nº 8.170/2018 alcança a isenção de pedágio em contratos de concessão celebrados pelos Municípios, o que se afigura contrário ao Princípio Federativo, porquanto interfere em competências municipais, em desacordo com o art. 64 da CERJ.

Assevera também padecer a lei impugnada de inconstitucionalidade material, ao alterar substancialmente os contratos de concessão celebrados pelo Estado do Rio de Janeiro e frustrar as expectativas da contratada, ao reduzir suas receitas sem a previsão de qualquer forma de compensação, em vulneração ao art. 112, §2º, da CERJ, e ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato, eis que causará um descompasso entre a modicidade tarifária e a obrigação de manter o serviço adequado aos usuários, e obrigará o Poder Público a ressarcir o concessionário, em um período de profunda crise financeira vivenciado pelo Estado.

Entende estarem presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, a ensejar a concessão de medida liminar para suspender os efeitos da Lei Estadual nº 8.170/2018, com eficácia *ex tunc* integral.

Invoca julgados que entende favoráveis à tese sustentada, e pede, por fim, o deferimento da medida liminar pleiteada, para suspender a

Lei nº 8.170/2018, e no mérito, pela procedência do pedido, com a declaração da inconstitucionalidade da referida Lei.

A suspensão cautelar foi concedida a fls. 15/21, sendo ratificada pelo E. Órgão Especial desta E. Corte, a fls. 38/46.

A Mesa da Assembleia Legislativa prestou informações a fls. 83/98, pugnando pela improcedência do pedido.

A Procuradoria Geral do Estado apesar de devidamente intimada a fls. 99, não se manifestou nos autos, consoante certificado a fls. 100.

A Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência da representação de inconstitucionalidade (fls. 102/113).

É O RELATÓRIO.

VOTO.

Assiste razão ao representante.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade é o instrumento necessário e adequado à invalidação, pelo Tribunal de Justiça Estadual, da norma estadual ou municipal eivada de vício de inconstitucionalidade formal e material em face da Constituição Estadual.

A Lei Estadual nº 8.170/2018, a qual é oriunda de Projeto de Lei de iniciativa do Poder Legislativo, ora impugnada, concede isenção do pagamento de tarifa de pedágio em rodovia estadual, quer esteja sendo administrada pela iniciativa privada via contrato de concessão, ou pelo próprio Poder Público Estadual ou Municipal, a veículo cujo proprietário possua residência permanente ou exerça atividade profissional permanente no próprio Município, em que esteja localizada a praça de cobrança de pedágio, *in verbis*:

"Art. 1º A Rodovia Estadual administrada pela iniciativa privada, através de contrato de concessão, ou pelo Poder Público Estadual ou Municipal, isentará do pagamento de tarifa de pedágio o veículo, cujo proprietário possua residência permanente ou exerça atividade profissional permanente no próprio Município em que esteja localizada praça de cobrança de pedágio.

§1º Para se beneficiar da isenção na praça de cobrança de pedágio do município em que reside ou trabalha, o proprietário deverá ter seu veículo credenciado, pelo poder concedente e pelo concessionário ou pelo Estado ou Município, quando não houver concessão da via.

§2º O proprietário do veículo, que faz jus a isenção do caput, deverá manter seu veículo cadastrado, anualmente, junto à concessionária ou ao Poder Público Estadual ou Municipal que administre o pedágio quando não houver concessão.

Art. 2º Em caso de Concessão, os custos extras eventuais gerados pela aplicação desta Lei correrão à custa do concessionário.

Art. 3º Em nenhuma hipótese haverá reajuste ou revisão de tarifa de pedágio de rodovia estadual, concedida ou não, sem que haja prévia audiência pública amplamente convocada com antecedência mínima de 30 (trinta) dias.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação."

Nesse diapasão, observa-se que a Lei nº 8.170/2018, ao conceder isenção da cobrança de pedágio para proprietários de veículos que residam ou exerçam atividade profissional permanente no próprio Município em que esteja localizada praça de cobrança de pedágio, invade tema de competência dos Municípios, além de interferir diretamente na política tarifária em contrato de concessão de exploração de rodovias estaduais, de modo a caracterizar a existência de inconstitucionalidade formal por vício de competência legislativa, e também por vício de iniciativa, em relação ao Poderes Executivos Estadual e Municipal, assim como inconstitucionalidade material.

Com efeito, ocorre vício de iniciativa sempre que houver intromissão do Poder Legislativo na definição da estrutura e das atribuições das Secretarias e órgãos do Poder Executivo.

Nesse diapasão, dispõem os arts. 7º; 112, §1º, II, "d" e §2º; e 145, VI, "a", todos da CERJ, que:

“Art. 7º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário;

(...)

Art. 112 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§1º - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

d) criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto o art. 145, caput, VI, da Constituição;

§2º - Não será objeto de deliberação proposta que vise conceder gratuidade em serviço público prestado de forma indireta, sem a correspondente indicação da fonte de custeio. grifos nossos

(...)

Art. 145 - Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

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

Consoante o disposto no artigo 112, §1º, II, “d”, da CERJ, são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo os projetos de leis que envolvam a criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos do Poder Executivo, estabelecendo, ainda, o artigo 145, VI, “a”, da CERJ, competir ao Chefe do Executivo, dentre outras atribuições, “dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração estadual, que não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”.

Dessa forma, resta inequívoca, na hipótese dos autos, a ingerência indevida do Poder Legislativo na Administração Estadual, com a quebra dos princípios da harmonia e independência dos poderes, em vulneração ao artigo 7º da mesma Carta Estadual, ao interferir na organização administrativa de serviço público, à remuneração das concessionárias das referidas rodovias e às fontes de custeio, conforme

estabelece o aludido artigo 145, VI, “a”, da CERJ, pois a política tarifária de tais serviços é estabelecida pelo Poder Executivo, segundo as regras do contrato firmado com as concessionárias do serviço público, pelo que o cumprimento da lei ora questionada irá inequivocamente acarretar relevantes impactos no equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, e, por consequência, impondo ao Poder Executivo a revisão dos contratos firmados, e inevitável revisão da política tarifária, inclusive, com provável aporte de recursos financeiros para subsidiar a elevação dos custos, conforme previsto no art. 9º da Lei Federal nº 8.987/95, ou seja, impondo ao poder Executivo estadual a assunção de obrigações e atribuições, com a consequente criação de despesas, e sem sequer declinar a fonte de custeio, com inegáveis reflexos em suas possibilidades orçamentárias e de pessoal, a consubstanciar, assim, vício de inconstitucionalidade formal e insanável.

Ademais, não pode o ente estadual elaborar leis estabelecendo normas permissivas de interferência nas relações jurídico-contratuais firmadas pelos Municípios que administrem tais rodovias, por se tratar de serviço público atribuído à outra pessoa política.

Não há como negar, portanto, ter havido invasão da esfera de atribuição de outro Poder, a consubstanciar vício de iniciativa que contamina a lei impugnada por inteiro, uma vez que, se o Poder Legislativo não tinha poderes para editar tal lei, muito menos tem para dispor sobre providências ou atividades a serem adotadas por órgãos da estrutura do Poder Constituído, no âmbito de sua competência já constitucionalmente determinada, ou ainda de impor a outros entes da federação isenções de pedágio e gastos com a manutenção de cadastros e disponibilização de pessoal, criando despesas ao arrepio de prévia dotação orçamentária e sem declinar a fonte de custeio.

Por sua vez, estabelece o artigo 112, §2º, da CERJ, que “*não será objeto de deliberação proposta que vise conceder gratuidade em serviço público prestado de forma indireta, sem a correspondente indicação da fonte de custeio*”, de modo a caracterizar também a existência de inconstitucionalidade material da aludida norma.

Igualmente não há como olvidar, ter a lei estadual ora questionada se imiscuído indevidamente nas estipulações contratuais estabelecidas entre o Poder concedente e as empresas concessionárias, pois,

além de impor em seus arts. 2º e 3º que os custos extras eventuais gerados pela aplicação desta Lei deverão correr à custa do concessionário, em nenhuma hipótese haverá reajuste ou revisão de tarifa de pedágio de rodovia estadual, concedida ou não, sem que haja prévia audiência pública amplamente convocada com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, o que também vulnera o disposto no art. 37, XXI, da CF, *in verbis*:

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, **com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei**, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações."

É de se destacar que, ao isentar do pagamento do pedágio os proprietários de veículos que residam ou trabalhem nos municípios em que se localizam as respectivas praças de pedágio, acabou a lei ora impugnada por alterar, de forma substancial, a relação de equivalência que motivou a celebração do contrato de concessão e sobre o qual ele se estrutura, impondo elevado ônus não só às concessionárias e ao Poder Concedente, mas também aos usuários dessas rodovias, ao colocar em risco a adequada prestação do serviço público, mormente considerando dispor o art. 2º da indigitada Lei que, em caso de concessão, os custos extras eventuais gerados pela sua aplicação correrão à custa do concessionário, e o art. 3º que, em nenhuma hipótese, haverá reajuste ou revisão de tarifa de pedágio de rodovia estadual, concedida ou não, sem que haja prévia audiência pública amplamente convocada com antecedência mínima de 30 (trinta) dias.

Acrescente-se, ainda, também ter a aludida lei criado situação mais vantajosa para os proprietários de veículos residentes ou que trabalhem em municípios que abrigam praças de pedágio, em detrimento dos demais, tão-somente em razão de sua origem ou procedência, o que também não se encontra em sintonia com o princípio da isonomia,

insculpido no art. 5º, *caput*, da Constituição Federal, e com o disposto no inciso III, do art. 19, também do texto constitucional, segundo o qual é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si, hipótese dos autos.

Neste sentido, colhe-se dos ensinamentos do mestre José Afonso da Silva (*in* Comentário Contextual à Constituição, 5ª edição, Malheiros, 2008, p. 252), ao comentar o referido art. 19, III, da Carta Magna:

"A vedação de criar distinções entre brasileiros coliga-se com o princípio da igualdade. Significa que um Estado não poderá criar vantagem a favor de seus filhos em detrimento de originários de outros, como não poderá prejudicar filhos de qualquer Estado em relação a filhos de outros, nem filhos de um Município em relação a filhos de outros. A União não poderá beneficiar nem prejudicar filhos de uns Estados ou Municípios ou do Distrito Federal mais do que filhos de outros. Tampouco os Municípios poderão fazê-lo. O ato discriminatório será nulo e a autoridade responsabilizada na forma da lei."

Dessa forma, constata-se ter a Assembleia Legislativa nitidamente extrapolado a autorização constitucional para legislar sobre a matéria, ao interferir nos contratos de concessão do aludido serviço público, inclusive envolvendo outros entes da federação, invadindo a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual e de outros Municípios, em violação aos artigos 7º; 64; 112, §§1º, II, "d" e 2º; e 145, VI, todos da CERJ, e no art. 37, XXI, da CF/88, de modo a consubstanciar a inconstitucionalidade formal da aludida Lei, por vício de competência legislativa e de iniciativa, além de ensejar também a existência de vício de inconstitucionalidade material insanável, ao interferir no equilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão de rodovias estaduais, e estabelecer preferências entre brasileiros, em razão de sua origem ou procedência.

No mesmo sentido, os arestos do E. Supremo Tribunal Federal e deste E. Órgão Especial, abaixo colacionados:

"CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. LEI ESTADUAL 14.824/2009 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ISENÇÃO DA TARIFA DE PEDÁGIO EM RODOVIAS FEDERAIS DO ESTADO PARA VEÍCULOS EMPLACADOS EM

MUNICÍPIOS DETERMINADOS. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 19, III, 37, XXI, E 175, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. 1. Como corolário do princípio da isonomia posto em seu art. 5º, caput, a Constituição Federal enuncia expressamente, no inciso III do art. 19, que é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si. A lei impugnada tem o claro propósito de conferir tratamento mais favorável a veículos emplacados em Municípios catarinenses em que instaladas praças de pedágio das rodovias federais BR-101 e BR-116, estando em desacordo com o art. 19, III, do texto constitucional. 2. A lei catarinense interferiu em política tarifária de serviço explorado pela União, em afronta ao pacto federativo e à competência da União para legislar sobre o tema (art. 175, parágrafo único, da Constituição Federal). Precedentes desta CORTE. 3. Ao isentar determinados veículos do pagamento do pedágio em rodovias federais, a lei catarinense afetou o equilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão de exploração de rodovias federais, contrariando o art. 37, XXI, da Carta Constitucional. 4. Ação direta conhecida e julgada procedente."

(ADI 4382/SC, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 30/10/2018)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.304/02 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. EXCLUSÃO DAS MOTOCICLETAS DA RELAÇÃO DE VEÍCULOS SUJEITOS AO PAGAMENTO DE PEDÁGIO. CONCESSÃO DE DESCONTO, AOS ESTUDANTES, DE CINQUENTA POR CENTO SOBRE O VALOR DO PEDÁGIO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS CELEBRADOS PELA ADMINISTRAÇÃO. VIOLAÇÃO. PRINCÍPIO DA HARMONIA ENTRE OS PODERES. AFRONTA. 1. A lei estadual afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de obra pública, celebrado pela Administração capixaba, ao conceder descontos e isenções sem qualquer forma de compensação. 2. Afronta evidente ao princípio da harmonia entre os poderes, harmonia e não separação, na

medida em que o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos contratos administrativos celebrados. 3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente."

(ADI 2733/ES, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe 03/02/2006)

"REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. Ação aforada pela Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias - ABCR. Preliminar de ilegitimidade ativa que se rejeita. Legitimação da entidade de classe para figurar no polo ativo de representação por inconstitucionalidade que exige dois requisitos: representação em âmbito estadual e pertinência temática. Aplicação do art. 162 da Carta Estadual, consoante regra de simetria do art. 103, IX, da Carta Magna. Presentes os requisitos: Associação representante formada por "empresas brasileiras concessionárias de serviço público de operação, manutenção e conservação de rodovias, pontes e túneis", que impugna lei de iniciativa da Câmara Municipal, que concedeu gratuidade em pedágios de vias públicas a pessoas com deficiência física, no âmbito do município do Rio de Janeiro. Vício formal na usurpação de competência do Executivo, em confronto com os artigos 7º, 112, § 1º, II, alínea "d" e 145, VI, da Carta estadual. Procedência do pleito declaratório de inconstitucionalidade."

(ADI 0017135-35.2014.8.19.0000, Rel. Des. Jessé Torres Pereira Júnior, Órgão Especial, Julgamento: 12/01/2015)

"REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.699 de 31/03/2014 Município do Rio de Janeiro. Isenção de pagamento de pedágio, nas vias públicas municipais para motoristas de veículos de passeio com 65 anos de idade ou mais e dá outras providências. Vício de iniciativa. A isenção concedida pela referida lei adentra no teor dos contratos de concessão de serviço público firmados pelo Poder Executivo, acarretando equilíbrio econômico-financeiro e criando obrigações ao concessionário não previstas no contrato. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo (art. 112, §1º, inciso II, alínea "d" e art. 145 ambos da CF/RJ. Afronta ao princípio constitucional de Separação de Poderes (art. 7º).

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE
PROCEDENTE."

(ADI 0017055-71.2014.8.19.0000, Rel. Des. Gizelda Leitao
Teixeira, Órgão Especial, Julgamento: 27/08/2014)

Como bem assinalou o d. Procurador de Justiça a fls. 106/112,
in verbis:

"A este respeito, da análise do conteúdo do ato normativo vergastado, em cotejo com o texto da Carta Estadual, não há dúvida de que restou cabalmente configurado o vício formal de iniciativa parlamentar na apresentação do projeto de lei aprovado, em manifesta contrariedade às normas constitucionais aplicáveis à espécie.

(...)

Como é cediço, o artigo 112, parágrafo 1º da Constituição Estadual elenca as matérias reservadas à iniciativa legislativa do Governador do Estado, dentre as quais se inserem as questões relativas à organização da administração pública, inclusive gestão de serviços públicos e contratos administrativos.

Por sua vez, o referido dispositivo está em plena consonância com a norma do art. 145, incisos II e VI, "d" que trata das atribuições de direção e do poder regulamentar do Chefe do Poder Executivo nas mesmas matérias.

Em outras palavras, note-se que a reserva de iniciativa tem como propósito garantir ao Chefe do Poder Executivo a exclusividade de iniciativa para legislar sobre temas indispensáveis à gestão da Administração Pública, nos termos do que lhe é atribuído por força do artigo 145, inciso II da Carta Estadual.

Dentre as matérias submetidas à gestão, regulamentação e organização do Poder Executivo, estão inseridas as concessões para a prestação de serviços públicos, dentre as quais se incluem a conservação e administração de rodovias.

A propósito do poder regulamentar do Executivo, em concessões de serviço público, vale transcrever a valiosa lição do mestre Hely Lopes

Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros, 25ª ed. 2000, pág. 356):

'O poder de regulamentar as concessões é inerente e indisponível do concedente. Cabe ao Executivo aprovar o regulamento do serviço e determinar a fiscalização de sua execução, pela forma conveniente. A fixação e alteração de tarifas são também atos administrativos, do âmbito regulamentar do Executivo, não dependendo de lei para sua expedição'.

Ademais, vale salientar que, dada a relevância do tema, a Constituição da República contém dispositivo similar (61, §1º, inciso II da CR), que é de reprodução obrigatória para Estados e Municípios.

Ocorre que, a despeito do disposto nas aludidas normas constitucionais, a legislação em tela, de iniciativa parlamentar, institui, por lei, hipóteses de dispensa do pagamento de pedágio que importam em alteração dos termos dos contratos de concessão de serviço público firmados pela Administração.

Outrossim, ao contrário do alegado pelo Representado, em suas informações, a legislação exorbita o âmbito do direito consumerista, na medida em que acarreta o desequilíbrio econômico-financeiro de contratos firmados pelo Poder Executivo, criando obrigações ao concessionário não previstas contratualmente e para as quais não se estabeleceu a adequada forma de compensação, diante de inegável perda de receita.

Assim sendo, há evidente usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, fixada no art. 112, §1º, inciso II, alínea "d" c/c art. 145, inciso VI, "a" da Constituição Fluminense.

Considera-se, ainda, que há afronta ao Princípio da Harmonia e Separação entre os Poderes, consagrado no art. 7º da Carta Fluminense, na medida em que o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos contratos administrativos por estes celebrados.

Não se deve perder de vista que o referido Princípio encerra mecanismo de extrema importância na ordem constitucional, consubstanciando pilar intransponível no Estado Democrático de Direito, mas é flagrantemente violado em hipóteses como a presente, quando ocorre verdadeira usurpação de competência por parte de um Poder em detrimento de outro.

Neste sentido, vale conferir o precedente proferido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 2773, cuja ementa foi transcrita na inicial às fls. 05-06.

Ressalte-se que o Egrégio Órgão Especial do Estado do Rio de Janeiro vem se manifestando reiteradamente no sentido da declaração de inconstitucionalidade em casos análogos, conforme se depreende dos precedentes citados na inicial, bem como dos julgados abaixo transcritos:

'Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 6.352, de 08 de maio de 2018, do Município do Rio de Janeiro, que proíbe a cobrança de tarifa de pedágio no Município do Rio de Janeiro aos taxistas devidamente regularizados. PROCEDENTE, para declarar a inconstitucionalidade material e formal da Lei nº 6.352/18, do Município do Rio de Janeiro, por ofensa aos artigos 7º; 9º; 112, §1º, II, alínea d; 112, §2º e 145 incisos III e VI, todos da Carta Estadual. Parecer do Ministério Público nessa direção. Ação que se julga procedente. (TJRJ, 0033826-85.2018.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Des(a). OTÁVIO RODRIGUES - Julgamento: 01/04/2019 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL'

'Representação por Inconstitucionalidade - Lei nº 5.980/2015, do Município do Rio de Janeiro, que isenta de pagamento duplo de pedágio, nas vias públicas municipais, os condutores de veículos que transitarem no intervalo de duas horas - Competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria - Alteração dos termos do

contrato de concessão de serviço público gerador de seu desequilíbrio econômico-financeiro - Precedentes jurisprudenciais - Procedência da representação por inconstitucionalidade. (0060548-64.2015.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Des(a). ADRIANO CELSO GUIMARÃES - Julgamento: 31/07/2017 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL'

'Direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 5.512/2012. Alteração da forma de cobrança de pedágio da Avenida Carlos Lacerda - Linha Amarela. Inconstitucionalidade. Vício de iniciativa. Diploma promulgado pela Câmara Municipal. Dispositivo constitucional que preceitua ser competência privativa do Chefe do Poder Executivo a propositura de norma que se relacione a organização e o funcionamento da administração estadual. Criação de despesa sem dotação orçamentária. Violação ao princípio da separação de poderes e da livre iniciativa. Procedência do pedido. (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 0057731-95.2013.8.19.0000; RELATOR: DES. MARCO ANTONIO IBRAHIM)'

Outrossim, ao ver ministerial, também assiste razão ao Representante, ao alegar que o diploma legal impugnado incorre em inconstitucionalidade material por ofensa ao disposto no parágrafo 2º do artigo 112, que exige a definição de fonte de custeio para a concessão de gratuidades em serviços públicos prestados de forma indireta.

Por oportuno, importa consignar que a constitucionalidade da referida norma constante da Constituição Estadual, embora tenha sido inicialmente objeto de questionamento, foi expressamente reconhecida pelo STF, no julgamento da ADI 3225, cuja ementa passa-se a transcrever

'EMENTA: INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Art. 112, §2º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Serviço público. Prestação indireta. Contratos de concessão e permissão. Proposta legislativa de outorga de gratuidade, sem indicação da correspondente fonte de custeio. Vedação de deliberação. Admissibilidade. Inexistência de ofensa a qualquer cláusula constitucional. Autolimitação legítima do Poder Legislativo estadual. Norma dirigida ao regime de execução dos contratos em curso. Ação julgada improcedente. Voto vencido. É constitucional o disposto no art. 112, §2º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. (ADI 3225, Relator(a): CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2007, DJe-131 DIVULG 25-10-2007 PUBLIC 26-10-2007 DJ 26-10-2007 PP-00028 EMENT VOL-02295-03 PP-00543 RTJ VOL-00202-03 PP-01071)

Ora, da mera leitura da Lei 8170/2018, verifica-se que não houve previsão quanto à fonte de custeio imprescindível para a concessão da gratuidade do serviço de pedágio. Na verdade, o artigo 2º simplesmente especifica que os custos extras decorrentes da aplicação da Lei "correrão à custa do concessionário", o que, conforme mencionado antes, evidentemente, gera desequilíbrio contratual e onera excessivamente a concessionária.

Em outras palavras, para que a referida norma atendesse à determinação do art. 112, §2º da Carta Estadual, deveria o legislador dispor expressamente acerca da origem dos recursos a serem utilizados pelo Poder Concedente para arcar com os encargos da desoneração legalmente prevista, com o fito de restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com as concessionárias que prestam o serviço de conservação das rodovias estaduais.

Portanto, conclui-se que a ausência de indicação da forma de compensação das concessionárias impactadas com a norma equivale à inexistência de indicação de fonte de custeio, prática vedada pela Carta Estadual, em dispositivo plenamente aplicável no âmbito do Estado do Rio

de Janeiro, de acordo com o entendimento acima esposado pelo Supremo Tribunal Federal.

Tem-se, portanto, que a norma legal em apreço violou os arts. 7º, 112, §1º, inciso II, "d", 112, §2º e art. 145, inciso VI, "a", todos da Constituição fluminense."

Dessa forma, há flagrante vício formal de competência legislativa no que tange à Lei nº 8.170/2018, que a contamina por inteiro, por vulnerar os artigos 7º; 64; 112, §§1º, II, "d" e 2º; e 145, VI, todos da CERJ, e também vício material, por violar os artigos. 5º, *caput*, e 19, III, da CF/88, e 112, §2º, da CERJ, cuja inconstitucionalidade é de ser reconhecida, com efeitos *ex tunc*.

EM FACE DO EXPOSTO, o meu voto é no sentido de julgar procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 8.170/2018, com efeitos *ex tunc*.

Rio de Janeiro, 14 de dezembro de 2020.

**MARIA INÊS DA PENHA GASPAR
DESEMBARGADORA RELATORA**

Acr/0312