



N.º do Processo	Nº do Protocolo	Data do Protocolo	Data de Elaboração
<b>6715/2025</b>	<b>7671/2025</b>	<b>29/04/2025 22:49:39</b>	<b>29/04/2025 22:49:38</b>

Tipo

**PROJETO DE LEI**

Número

**269/2025**

Principal/Acessório

**Principal**

Autoria:

**LUCAS POLESE**

Ementa:

Dispõe sobre a proibição de aumento das tarifas de pedágio, em contratos de concessão de rodovias estaduais, quando houver atraso no cronograma de execução de obras ou melhoramentos por fato atribuído à contratada.



---

**PROJETO DE LEI Nº \_\_\_/2024**

Dispõe sobre a proibição de aumento das tarifas de pedágio, em contratos de concessão de rodovias estaduais, quando houver atraso no cronograma de execução de obras ou melhoramentos por fato atribuído à contratada.

**A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
DECRETA:**

**Art. 1º** Os contratos de concessão de rodovias estaduais não permitirão a aplicação de aumento na tarifa do pedágio em caso de atraso de obras ou melhoramentos, previstos em contrato, por fato atribuído à contratada.

**Parágrafo único.** Os contratos de concessão indicados no *caput* deste artigo deverão conter cláusula com o disposto nesta Lei.

**Art. 2º** O disposto nesta Lei só se aplica aos contratos firmados a partir de sua vigência.

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

Sala das Sessões, 29 de abril de 2025.



**Lucas Polese**  
**Deputado Estadual**



## JUSTIFICATIVA

A presente proposição tem como objetivo proibir o aumento das tarifas de pedágio em contratos de concessão quando houver atraso no cronograma de execução de obras ou melhorias. A medida visa mitigar os prejuízos causados aos usuários das vias públicas pelo descumprimento contratual por parte das concessionárias.

Sabe-se que a privatização busca desonerar o Estado dos custos com a manutenção de rodovias e promover melhorias por meio de obras de duplicação, contenção, construção de viadutos, drenagem, ampliação de pontes, recuperação e reparo de pavimentos, implantação de sinalização refletiva, manutenção de placas, serviços de guincho e reboque, assistência médica, entre outros, sempre com o foco em garantir maior segurança e qualidade no tráfego.

Nesse contexto, o cumprimento do cronograma de obras é essencial para assegurar a previsibilidade e a viabilidade dos contratos firmados entre o poder público e a iniciativa privada, sendo obrigatória sua observância durante toda a vigência.

Contudo, é de conhecimento público que concessionárias frequentemente descumprem os cronogramas de obras com o intuito exclusivo de aumentar seus lucros, em prejuízo dos usuários das rodovias.

Diante disso, não se justifica que os usuários continuem arcando com reajustes tarifários quando as concessionárias deixam de realizar obras obrigatórias e essenciais à segurança e fluidez do tráfego. Tal situação configura vantagem indevida às concessionárias, que, mesmo em descumprimento contratual, aumentam seus ganhos sem a devida contraprestação exigida por lei.

Ressalte-se que o presente projeto não visa impedir o reajuste das tarifas de pedágio, mas sim assegurar o equilíbrio econômico-financeiro da relação contratual, nos casos de inadimplemento das obrigações previstas. Dessa forma, a proposição está alinhada ao interesse público, protegendo os cidadãos contra cobranças indevidas sem contraprestação por parte da contratada.

No que se refere à constitucionalidade da matéria, é importante observar que a cobrança de pedágio constitui retribuição pela utilização de vias conservadas, cuja manutenção pode ser delegada, nos termos do art. 175 da Constituição Federal. Segundo esse dispositivo, cabe ao poder público prestar os serviços públicos diretamente ou por meio de concessão, sempre mediante licitação.

O parágrafo único do referido artigo ainda estabelece que a lei disporá sobre o regime das empresas concessionárias e permissionárias, o caráter especial de seus contratos e sua prorrogação, as condições de caducidade, fiscalização e rescisão, os direitos dos usuários, a **política tarifária** e a obrigação de manutenção de serviço adequado.

Trata-se, portanto, de matéria relacionada a licitações e contratos públicos e que não apresenta vícios de inconstitucionalidade, visto que a competência legislativa



da União limita-se à edição de normas gerais, cabendo aos estados a elaboração de normas complementares, desde que não viole o disposto na legislação federal, conforme os arts. 24, § 2º e 25, § 1º da Constituição Federal.

Ademais, a proposta não interfere na organização interna do Poder Executivo (art. 63, parágrafo único, da Constituição Estadual), tampouco cria novas atribuições para órgãos da Administração Pública, sendo legítima a iniciativa por parlamentar.

Cabe destacar ainda que, em 2019, a Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Espírito Santo (OAB/ES) ajuizou a Ação Civil Pública nº 5008731-70.2019.4.02.5001/ES, que tramita no Tribunal Regional Federal da 2ª Região.

A ação visa impedir que os cidadãos que transitam pela BR-101/ES/BA sejam surpreendidos por aumentos tarifários injustificados, diante das irregularidades contratuais constatadas em auditorias do TCU e operações da Polícia Federal, que evidenciaram a apropriação indevida de recursos pagos pelos usuários, devido a falhas e normas irregulares da ANTT, órgão responsável pela fiscalização.

Na ocasião, a 3ª Vara Federal Cível de Vitória concedeu tutela provisória de urgência, determinando a suspensão de qualquer reajuste que implicasse majoração da tarifa de pedágio no âmbito do contrato de concessão decorrente do Edital nº 001/2011.

Verifica-se, portanto, que já existe entendimento jurisprudencial sobre a possibilidade de impedir o aumento de tarifa dos serviços públicos em caso de inadimplemento contratual. Ocorre que, falta no ordenamento jurídico estadual previsão legal específica que garanta aos usuários o direito de não arcar com aumentos tarifários em caso de atraso na execução de obras.

Diante disso, solicito o apoio dos nobres pares para a aprovação deste relevante projeto de lei, que visa à melhoria das rodovias estaduais e à defesa dos direitos dos cidadãos capixabas usuários do serviço público.



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://www3.al.es.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 3400340035003900380039003A005000

Assinado eletronicamente por **Lucas Polese** em **29/04/2025 22:49**

Checksum: **D5628E622190051E8E7C8322742EADAF29DD893E4B1C4856CE4F679BDE595BB6**



**Processo: 6715/2025** - PL 269/2025

Fase Atual: Protocolar

Ação Realizada: Protocolado

Próxima Fase: Verificar a Existência de Proposições/Normas de mesma Natureza

A(o) Diretoria de Documentação e Informação,

Proposição protocolizada automaticamente pelo Software para Virtualização do Poder Legislativo - ALES DIGITAL.

Vitória, 29 de abril de 2025.

**Protocolo Automático**

-

Tramitado por, LUCAS POLESE - Matrícula



**Processo: 6715/2025** - PL 269/2025

Fase Atual: Verificar a Existência de Proposições/Normas de mesma Natureza

Ação Realizada: Não Existem Proposições/Normas Similares à Proposição Apresentada

Próxima Fase: Aguardar Análise da Presidência na SGM (Ales Digital)

A(o) Secretaria Geral da Mesa,

Não existem Proposições ou Normas similares à Proposição apresentada.

Vitória, 30 de abril de 2025.

**ADRIANA DOS SANTOS FERREIRA FRANCO RIBEIRO**  
**Analista Legislativo - 35889**

Tramitado por, ADRIANA DOS SANTOS FERREIRA FRANCO RIBEIRO - Matrícula 35889



**Processo: 6715/2025** - PL 269/2025

Fase Atual: Aguardar Análise da Presidência na SGM (Ales Digital)

Ação Realizada: Tramitação Regular

Próxima Fase: Leitura da Proposição Principal

A(o) Plenário,

Para inclusão da presente Proposição no Expediente da próxima Sessão Plenária.

Vitória, 5 de maio de 2025.

**THOMAS BERGER ROEPKE**  
**Analista Legislativo - 206885**

Tramitado por, THOMAS BERGER ROEPKE - Matrícula 206885



**Processo: 6715/2025** - PL 269/2025

Fase Atual: Leitura da Proposição Principal

Ação Realizada: Prosseguir

Próxima Fase: Registro da Proposição Principal

A(o) Supervisão de Registro e Tramitação Legislativa - DIPROL,

**Após o cumprimento do artigo 120 do Regimento Interno, às Comissões de Justiça, de Mobilidade Urbana e de Finanças.**

Vitória, 5 de maio de 2025.

**ALANE SILVA DE OLIVEIRA**  
**Assessor Júnior da Secretaria - 211060**

Tramitado por, ALANE SILVA DE OLIVEIRA - Matrícula 211060



**Processo: 6715/2025** - PL 269/2025

Fase Atual: Registro da Proposição Principal

Ação Realizada: Análise

Próxima Fase: Elaboração de Estudo de Técnica

A(o) Diretoria da Redação,  
ÀDR para elaboração de estudo de técnica.

Vitória, 5 de maio de 2025.

**ANTONIO DANIEL AGRIZZI**  
**Analista Legislativo - 201574**

Tramitado por, ANTONIO DANIEL AGRIZZI - Matrícula 201574



**Processo: 6715/2025** - PL 269/2025

Fase Atual: Elaboração de Estudo de Técnica

Ação Realizada: Análise

Próxima Fase: Elaboração de Parecer Técnico na Procuradoria Geral

A(o) Procuradoria Geral,

Encaminhamos os autos com o Estudo de Técnica Legislativa para análise.

Vitória, 5 de maio de 2025.

**TATIANA SOARES DE ALMEIDA**  
**Diretor(a) de Redação (Ales Digital) - 201354**

Tramitado por, LUCIANA MARIA FERREIRA OLIVEIRA DE SOUZA - Matrícula 201120



## ESTUDO DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Visando adequar o Projeto de Lei nº 269/2025 à técnica legislativa, às normas gramaticais, ao Manual de Normas de Redação Legislativa da Ales, publicado no DPL de 27.11.2015, e ao disposto na Lei Complementar Federal nº 95/1998, alterada pela Lei Complementar Federal nº 107/2001, esta DR sugere as modificações abaixo, em destaque ao texto da matéria, que deverão ser acolhidas por ocasião da extração de autógrafos.

### “PROJETO DE LEI Nº 269/2025

Dispõe sobre a proibição da aplicação de aumento das tarifas de pedágio em contratos de concessão de rodovias estaduais, quando houver atraso no cronograma de execução de obras ou de melhoramentos por fato atribuído à contratada.

## A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

### DECRETA:

**Art. 1º** Os contratos de concessão de rodovias estaduais não permitirão a aplicação de aumento na tarifa de pedágio, caso haja atraso no cronograma de execução de obras ou de melhoramentos, previstos em contrato, por fato atribuído à contratada.

**Parágrafo único.** Os contratos de concessão referidos no *caput* deste artigo deverão conter cláusula com o disposto nesta Lei.

**Art. 2º** O disposto nesta Lei só se aplica aos contratos firmados a partir de sua vigência.

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

Sala das Sessões, 29 de abril de 2025.

**Lucas Polese**  
**Deputado Estadual**

Em 5 de maio de 2025.

**Tatiana Soares de Almeida**  
**Diretora de Redação – DR**

Paula/Luciana/Cristiane  
ETL nº 257/2025



**Processo: 6715/2025** - PL 269/2025

Fase Atual: Elaboração de Parecer Técnico na Procuradoria Geral

Ação Realizada: Preparar Parecer

Próxima Fase: Encaminhamento para parecer técnico na Diretoria da Procuradoria

A(o) PROCURADOR - GUSTAVO MERÇON,

De ordem do Exmo. Procurador-Geral,

Encaminho para elaboração de parecer técnico nos termos do artigo 16 do Ato nº 964/2018.

Após cumprimento do disposto no artigo 6º, inciso I e II do Ato nº 964/2018, encaminhem-se os autos a Sra. Subcoordenadora da Setorial Legislativa, para opinar, na forma do artigo 10, inciso I, do referido Ato.

Em seguida, ao Subprocurador-Geral Legislativo para opinamento, nos termos do artigo 9º, A, inciso VIII, da Lei Complementar 287/2004.

Por fim, encaminhe-se ao Procurador-Geral para manifestação final e conclusiva, nos termos do artigo 8º, inciso XVI, da Lei Complementar nº 287/04.

(Portaria PGALÉS Nº 03/2018, publicada no DPL de 17 de agosto de 2018)

Vitória, 6 de maio de 2025.

**CRISTINA PASSOS DALEPRANE**  
**Analista Legislativo - 207866**

Tramitado por, CRISTINA PASSOS DALEPRANE - Matrícula 207866



**Processo: 6715/2025** - PL 269/2025

Fase Atual: Encaminhamento para parecer técnico na Diretoria da Procuradoria

Ação Realizada: Prosseguir

Próxima Fase: Devolução com Parecer Elaborado

A(o) Diretoria da Procuradoria,  
PT

Vitória, 8 de maio de 2025.

**GUSTAVO MERÇON**  
Procurador - 35737

Tramitado por, MARTA GORETTI MARQUES - Matrícula 35821





## PARECER TÉCNICO/JURÍDICO

**PROPOSIÇÃO:** Projeto de Lei nº 269/2025.

**AUTOR:** Deputado Lucas Polese.

**EMENTA:** “Dispõe sobre a proibição de aumento das tarifas de pedágio, em contratos de concessão de rodovias estaduais, quando houver atraso no cronograma de execução de obras ou melhoramentos por fato atribuído à contratada.”

### - RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 269/2025, de iniciativa do Excelentíssimo Senhor Deputado Lucas Polese, que dispõe sobre a vedação para os contratos de concessão de rodovias estaduais de permitir a aplicação de aumento na tarifa do pedágio em caso de atraso de obras ou melhoramentos, previstos em contrato, por fato atribuído à contratada; para tanto, tais contratos deverão conter cláusula com referida previsão; observado que esta proibição só se aplicaria aos contratos firmados a partir do início de sua vigência.

A proposição legislativa foi protocolizada automaticamente, pelo Software para Virtualização do Poder Legislativo - ALES DIGITAL, no dia 29 de abril 2025; e lida no expediente da sessão ordinária realizada no dia 05 do mês de maio do mesmo ano, sendo que neste último evento o Senhor Presidente da Mesa Diretora proferiu o seguinte despacho: “Após o cumprimento do artigo 120 do Regimento Interno, às Comissões de Justiça, de Mobilidade Urbana e de Finanças”.

Em seguida, a propositura recebeu encaminhamento para esta Procuradoria Legislativa para análise e parecer, na forma do art. 3º, inciso XX, da Lei Complementar Estadual nº 287/2004, combinado com o art. 121 do Regimento Interno da ALES (Resolução nº 2.700/2009). Distribuída a matéria, coube-nos examiná-la e oferecer parecer técnico.



Em adendo, cabe grifar que os autos do Projeto de Lei nº 269/2025 não informam que ocorreu a devida publicação do mesmo no Diário do Poder Legislativo – DPL, desta forma, destaca-se que este procedimento é regimental e não pode ser dispensado sob pena de invalidade do referido projeto por irregularidade formal insanável, nos termos dos artigos 120 e 149 do Regimento Interno da augusta Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (Resolução nº 2.700/2009).

Este é o relatório sucinto. Passo a fundamentar a análise desenvolvida.

## **- FUNDAMENTO**

Como já mencionado, a proposição legislativa sob análise tem por teleologia a inclusão de clausula, nos contratos de concessão de rodovias estaduais firmados a partir da vigência desta pretensa lei, que proíba a aplicação de aumento na tarifa do pedágio em caso de atraso de obras ou melhoramentos por fato atribuído à contratada. Deste quadrante, resta confirmar que o dito projeto se apresenta como meritório e adequado perante os anseios do interesse público.

Por seu turno, a análise jurídica do objeto normativo do Projeto de Lei nº 269/2025 conclui que o mesmo é adequado em face das exigências regimentais do processo legislativo respectivo e das demais condicionantes constitucionais e legais (material e formal). Em verdade, diante do credenciamento jurídico, verifica-se do diagnóstico decorrente que, salvo melhor juízo, a pretensa normatividade da proposição legislativa não traz, em geral, antinomia com os preceitos constitucionais, tanto da Constituição Federal, quanto da Constituição Estadual, assim, a consagrando com a graduação de material e formalmente constitucional. Para tanto, foi considerado:

## **DO ASPECTO DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL**

A inconstitucionalidade formal verifica-se quando há algum vício no processo de formação das normas jurídicas. Vale dizer que é o vício decorrente do



desrespeito de alguma norma constitucional que estabeleça o modo de elaboração das normas jurídicas.

Em outras palavras, esta primeira análise se limita a apontar a existência de eventuais vícios formais a macular o futuro ato normativo singularmente considerado, sem adentrar o seu conteúdo, em razão da inobservância dos pressupostos e procedimentos relativos à formação da lei.

Assim, a inconstitucionalidade formal pode decorrer da inobservância da competência legislativa para a elaboração do ato (inconstitucionalidade formal orgânica: competência da União, Estados e Municípios) ou do procedimento de elaboração da norma.

A Constituição Federal divide a competência entre as pessoas jurídicas com capacidade política: União (artigos 21 e 22); Municípios (artigos 29 e 30); e Estados (artigo 25 – competência residual ou remanescente), ou tema de competência legislativa concorrente entre os Entes Federados (art. 24).

Desta premissa, tem-se que a inclusão, via lei estadual, de vedação, para os contratos de concessão de rodovias estaduais, de permitir a aplicação de aumento na tarifa do pedágio em caso de atraso de obras ou melhoramentos, previstos em contrato, por fato atribuído à contratada é medida permitida juridicamente, ou seja, trata-se de uma exceção autorizada pela Constituição da República na esfera da competência legislativa concorrente entre os Entes Federados. Vejamos a ordem constitucional:

Art. 24. **Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:**

(...)

IX - **VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor**, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; **(negritos e grifos de nossa autoria)**

Em análise rasa, poder-se-ia até argumentar que o tema convergeria para competência legislativa privativa da União por se tratar de direito civil (contrato) ou de licitação – artigo 22, incisos I e XXVII, da CF; mas, na verdade, o tema é pré-



contrato e de natureza de especificidade regional, assim não incidindo em direito civil ou sobre norma de licitação.

Em verdade, o objeto normativo do Projeto de Lei nº 269/2025 impõe uma obrigatoriedade para administração pública de só proceder - com futura contratação pública de concessionária - nos moldes de só permitir reajuste tarifário se o cronograma de obras estiver sendo cumprido por parte de tais concessionárias. E, ainda, com a boa ressalva de que esta condicionante para a Administração Pública não ocorreria para os contratos públicos já firmados, mas somente para os que ocorrerem após o início da vigência desta pretensa lei.

Trata-se, portanto, de matéria relacionada ao direito do consumidor, pois o mesmo estaria salvaguardado de não pagar majoração tarifária sem a devida contrapartida obrigacional das concessionárias; bem como de tema regional nos termos da competência legislativa residual dos Estados Membros (art. 25, §1º, da CF). E, mesmo que fosse tema de licitações e contratos públicos ainda assim seria constitucional, visto que a competência legislativa da União se limita à edição de normas gerais, cabendo aos estados a elaboração de normas de especificidades/regionais (art. 24, § 2º, CF).

Quanto a condição de constitucionalidade formal subjetiva do Projeto de Lei nº 269/2025 (mediante a instituição de atribuição para órgão do Poder Executivo), a análise requer o seguinte parâmetro:

A hipótese de entrada em vigor da lei oriunda do Projeto de Lei nº 269/2025 – por ser de autoria parlamentar - não inovaria o rol de atribuições dos órgãos públicos e entidades da administração indireta do Estado do Espírito Santo. Este diagnóstico contempla também a análise material da indicada proposição legislativa e impõe a seguinte explanação fundamentação jurídica:

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 37, *caput*, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que devem ser observados pela administração pública. Por sua vez, o artigo 175 também





da *Lex Legum* Republicana dispõe que incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, a prestação de serviços públicos.

Assim, a Lei nº 8.987/1995, que trata do regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, estabelece em seu artigo 6º, §1º, que *o serviço adequado é aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas*; sendo que o seu artigo 9º, §1º, prevê que os contratos poderão regular mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro – ou seja, há hipótese de não haver reajuste enquanto se der inadimplência da concessionária (por motivo não justificado) quanto a realização das obras escalonadas pelo contrato é medida de perfeito equilíbrio econômico-financeiro, pois os consumidores não pagariam preço majorado de pedágio por benefícios ainda indisponíveis para os mesmos.

Vale dizer que já existe permissão na lei federal para os Estados Membros editarem regulação como a prevista no Projeto de Lei nº 269/2025. E, se já existe permissão no ordenamento jurídico, o dito projeto de lei em estudo não estaria inovando por restrição as atribuições da Administração Pública Estadual, de modo que não há invasão no campo de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual, no que tange a previsão disposta nos artigos 63, parágrafo único, III e VI e 91, I da Constituição Estadual.

Como se verifica, já é dever constitucional do Estado a matiz de que a regulação do procedimento pretendido não interfere na esfera de atribuições do Estado do Espírito Santo. Desta ordem constitucional tem-se o diagnóstico de que o Projeto de Lei nº 269/2025 está integralmente em sintonia com o Ordenamento Jurídico.

Reforçando o tema e, também, avançando no campo da constitucionalidade material da proposição, tem-se o ensinamento do professor



Marçal Justen Filho<sup>1</sup> em que o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão é fundamental para garantir a viabilidade do serviço público concedido, **sendo que a tarifa deve refletir a justa remuneração do concessionário, considerando os investimentos realizados e os riscos assumidos.**

Corroborando, Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>2</sup> afirma que **a modicidade das tarifas é um dos princípios que regem os serviços públicos, devendo ser assegurada pelo poder concedente, inclusive mediante a previsão de cláusulas contratuais que impeçam o aumento de tarifas em caso de inadimplemento contratual por parte do concessionário.**

Uníssono, assentou o Tribunal de Contas da União o seguinte entendimento:

Acórdão TCU nº 2.714/2015 – Plenário  
Processo: TC 011.481/2015-3  
Relator: Ministro Benjamin Zymler  
Data de Julgamento: 28/10/2015  
Ementa: O acórdão trata da **gravidade dos atrasos na execução de obras públicas**, destacando que, **quando a contratada é responsável pelos atrasos, a administração deve aplicar as penalidades previstas em lei.**

Acórdão TCU nº 2.605/2020 – Plenário  
Processo: TC 031.985/2016-5  
Relator: Ministro Augusto Nardes  
Data de Julgamento: 30/09/2020  
Ementa: O acórdão trata de **atrasos em obras de concessões rodoviárias federais, determinando que a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) utilize mecanismos para exigir a imediata execução de investimentos em atraso e aplique penalidades às concessionárias responsáveis pelos atrasos.**

Acórdão TCU nº 2.453/2023 – Plenário  
Processo: TC 005.218/2014-4  
Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues  
Data de Julgamento: 29/11/2023  
Ementa: O acórdão determina que **obras não executadas em rodovias federais se transformem em descontos nas tarifas de**

<sup>1</sup> *Comentários à Lei de Concessões de Serviços Públicos*, São Paulo: Dialética, 2005

<sup>2</sup> *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2016



**pedágio, visando assegurar a modicidade tarifária e o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão.**

**(TODOS OS NEGRITOS ACIMA SÃO DE NOSSA AUTORIA)**

Como se verifica, a constitucionalidade do Projeto de Lei nº 269/2025 é plena e é medida prática para se impor, inclusive, equilíbrio econômico financeiro, além de evitar dano ao consumidor (usuário do serviço) e ser sanção proporcional importante. Inclusive, a medida pretendida é equivalente a que foi adotada pela Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (Lei Estadual nº 20.514/2021), que proibiu o aumento das tarifas de pedágio em contratos de concessão ou permissão quando houver atraso no cronograma de execução de obras ou melhoramentos por fato atribuído à contratada.

Este quadro jurídico constrói pacificamente a tese de que o objeto normativo do Projeto de Lei nº 269/2025 não cria atribuição nova para as Administrações Pública Direta e Indireta do Estado do Espírito Santo e nem altera as ações do quadro de pessoal das mesmas. Desta forma, mais uma vez firma-se que a proposição legislativa em apreço não incide nas hipóteses reservadas de iniciativa legislativa privativa do Governador do Estado.

Em tempo, pelo fato do tema versado não se inserir no âmbito de iniciativa reservada de qualquer autoridade ou órgão, nem mesmo do Chefe do Executivo, porque a sua teleologia normativa já está perfeitamente contemplada nas atribuições do Poder Executivo Estadual, conforme comprovado acima juridicamente. Logo, na presente situação deve-se aplicar o seguinte entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. (...) **Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil - matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no**



**que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo.” (ADI 3394, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 02/04/2007) (negritamos e grifamos)**

Outrossim, tem-se que sob esse ponto de vista, portanto, não existem óbices jurídicos à implementação das medidas previstas neste projeto de lei de iniciativa parlamentar, pois o mesmo não cria e nem inova as atribuições da Secretaria Estadual acima indicada, mas, tão-somente, gera aderência às atribuições já existentes.

Com efeito, **não** resta caracterizada a **infringência ao artigo 63, parágrafo único, incisos III e VI, da Constituição Estadual, pois artigos da lei não criam atribuições e não interferem na organização administrativa de órgãos do Poder Executivo Estadual**. Portanto, verifica-se que, até o presente momento, não há inconstitucionalidade formal no Projeto de Lei em apreço.

Da espécie normativa que deva conter a matéria: o artigo 61, inciso IV, da Constituição Estadual prevê a *Lei (Lei Ordinária)* como uma das espécies normativas primárias (simetria ao artigo 59 da CR). Nesse mesmo sentido, o artigo 141, inciso III, do Regimento Interno.

Assim, por se tratar de lei ordinária a espécie normativa correta para regular o tema, o *quorum* de aprovação será o de “maioria simples”, nos termos do que preceitua o disposto no art. 47 da Constituição da República, no art. 59 da Constituição Estadual e no art. 194 do Regimento Interno. Vejamos respectivamente:

“Art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.”

(...)

“Art. 59. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações da Assembleia Legislativa serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.”

(...)

“Art. 194. As deliberações, salvo disposições em contrário, serão tomadas por maioria dos votos, presente, no mínimo, a maioria absoluta dos Deputados.”



Da competência para a iniciativa da matéria: os artigos 151 e 152, inciso I, do Regimento Interno preveem a competência de iniciativa dos parlamentares, fato esse que confere legitimidade para o autor do projeto (Deputado Lucas Polese). Destarte, sendo certo que não se trata de matéria na qual a Constituição Federal, Constituição Estadual ou o Regimento Interno exigem qualquer iniciativa qualificada ou privativa. Desta premissa, tem-se, doravante, o seguinte processo legislativo:

Do regime de votação: tem-se que o mesmo deverá ser, a princípio, o de votação *simbólica*, mas pode ser escolhida a votação nominal, nos termos do artigo 202, II, do Regimento Interno. Desta forma, o processo de votação terá o seguinte procedimento geral: o início da votação de matéria constante da “Ordem do Dia” e a verificação de *quorum* serão sempre precedidos do som dos tímpanos (sinal sonoro decorrente do acionamento de campainha localizada no Plenário).

Em caso de empate de votação, haverá nova votação na sessão seguinte e, persistindo o empate, o Presidente da Mesa Diretora votará com a finalidade de desempatar o resultado da votação. Dita o artigo 200 do Regimento Interno:

“Art. 200. São dois os processos de votação:

I - simbólico; e

II - nominal;

§ 1º Escolhido um processo de votação, outro não será admitido, quer para a matéria principal, quer para emenda ou subemenda.

§ 2º O início da votação de matéria constante da Ordem do Dia e a verificação de quorum serão sempre precedidos do som dos tímpanos.

§ 3º Em caso de empate de votação simbólica ou nominal, haverá nova votação na sessão seguinte e, persistindo o empate, observar-se-á o disposto no artigo 23, § 2º.”

Todavia, além das regras gerais do processo de votação, existem procedimentos específicos para a modalidade de votação nominal, conforme dispõe o artigo 201 do Regimento Interno.

Além da observância plena dos procedimentos do *processo de votação* acima indicados, cabe gizar que, para fins de validade, o mesmo também engloba outros procedimentos importantes como: o *Método de Votação e do Destaque*



(artigos 204 a 207 do Regimento Interno); o *Encaminhamento da Votação* (artigos 208 e 209 do Regimento Interno); o *Adiamento da Votação* (artigo 210 do Regimento Interno); e a *Justificação de Voto* (artigo 211 do Regimento Interno).

O regime inicial de tramitação do Projeto de Lei nº 269/2025 é o de tramitação ordinária, com fulcro no art. 148, inciso II, do Regimento Interno. Em face disso, a tramitação da proposição foi corretamente iniciada com a sua leitura no Pequeno Expediente, bem como a sua distribuição eletrônica, em avulsos (art. 149 do Regimento Interno).

## DO ASPECTO DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

Em verdade, a análise da constitucionalidade material do projeto já se deu no início deste parecer em concomitância da análise da constitucionalidade formal, assim ficando superada uma nova análise metodológica substantiva, restando confirmar que a proposição é, também, constitucional materialmente.

E neste mister, vale ressaltar que o Projeto de Lei nº 269/2025 atende integralmente os comandos do Ordenamento Jurídico. Essa inteligência jurídica respalda como válida a medida pretendida pelo objeto normativo desta proposição em estudo. Inclusive, porque jurisprudência brasileira tem reconhecido a importância de se garantir mecanismo de salvaguarda dos direitos dos consumidores (usuários do serviço em concessão pública). Destarte, restou-nos reconhecer que o procedimento legislativo almejado pelo objeto do projeto de lei é materialmente constitucional.

Em tempo, no que concerne ao ponto da vigência da lei no tempo, tem-se que, por se tratar de objeto normativo que requer atendimento a partir de novos contratos públicos de concessão (não incidindo sobre os contratos que já estão em execução), o projeto adequadamente prevê a sua imediata vigência (artigo 3º do projeto).



Quanto ao quesito de Compatibilidade com os Princípios, Direitos e Garantias Previstos no art. 5º da Constituição Federal, observa-se que os mesmos formam um acervo exemplificativo de Direitos Humanos Civis (Individuais ou Negativos) que garante uma esfera de proteção do indivíduo contra a ação danosa e indevida juridicamente do próprio Estado.

Em outros termos, vale dizer que tais direitos fundamentais possuem natureza de proteção do indivíduo em face da ação não autorizada juridicamente do Estado. Desta forma, o Projeto de Lei nº 269/2025 não possui qualquer correlação com esses Direitos Fundamentais, haja vista que não trata de ação incidente sobre os indivíduos presentes na sociedade e nem em relação aos seus bens, mas somente de inclusão/previsão de exigência de salvaguarda dos direitos dos usuários de serviço público realizado por concessionária. E, frente a isso, não ser incompatível com estes direitos, cabe confirmar compatibilidade da pretensa norma com esta ordem constitucional.

Quanto ao quesito do Respeito ao Princípio Constitucional da Isonomia, a análise converge, também, para o que se registrou no parágrafo anterior. Ou seja, o Projeto de Lei nº 269/2025 não possui correlação direta de ingerência nos Direitos Fundamentais e esse quadro específico da proposição inclui o Princípio da Isonomia, que possui endereço no próprio art. 5º, *caput* e inciso I, da Constituição Federal. Vejamos:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;”

E, nesta linha, a proposição legislativa em comento é perfeitamente adequada ao contexto da igualdade/isonomia material para os seus alcançados. Desta forma, aflora da análise que o projeto em comento não produz resultado



que afronta a condição de isonomia das pessoas. Disso e perante o interesse público envolvido, não resta outra posição que não a óbvia confirmação de pleno respeito, por parte do objeto normativo do Projeto de Lei nº 269/2025, ao *Princípio Constitucional da Isonomia*.

Quanto ao quesito do Respeito ao Direito Adquirido, ao Ato Jurídico Perfeito e a Coisa Julgada, contempla-se que o mesmo igualmente converge para o art. 5º da Constituição Federal. *In verbis*:

“Art. 5º. ....

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;”

Nesse diapasão, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942) foi recepcionada pela atual Constituição Federal e passou a integrá-la infraconstitucionalmente, inclusive para fins de conceituar juridicamente tais institutos de *Segurança Jurídica* e garantidores de *Paz Social*. Assim, dita a ordem legal:

“Art. 6º. A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados a ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

§1º. Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.

§2º. Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem.

§3º. Chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso.”

Nesses termos constitucionais e legais, o Projeto de Lei nº 269/2025 não inova a ordem jurídica para produzir efeito nos direitos das pessoas e nem implica em desatendimento ao que juridicamente foi firmado por partes ou





decidido em definitivo pela prestação jurisdicional, haja vista a proposição somente tratar de mera inclusão de exigência de salvaguarda dos direitos dos usuários de serviço público realizado por concessionária.

Em outras palavras, a proposição legislativa indicada não desrespeita estes Institutos Jurídicos (*Direito Adquirido, Ato Jurídico Perfeito e Coisa Julgada*) pela simples razão de que não normatiza nada antinômico ao interesse ou direitos de pessoas físicas e jurídicas, mas somente sobre matéria de interesse público, conforme, inclusive, definido pela análise de mérito (constitucionalidade material).

Face ao todo acima disposto, fica o Projeto de Lei nº 269/2025 confirmado como adequado no que tange aos preceitos materiais constitucionais, assim confirmando a sua patente de constitucional.

## DA LEGALIDADE E DA JURIDICIDADE

Em continuidade, estendendo um pouco mais a análise técnica da proposição, verifica-se que, quanto à mesma, até a presente data, não há oposição na doutrina ou na jurisprudência dos Egrégios Tribunais Superiores que impeça, material ou formalmente, o projeto de ser aprovado, conseqüentemente, recebe o grau de *jurídico*. Diante dos Ordenamentos Positivos, a normatividade do Projeto de Lei nº 269/2025 não afronta a legislação federal e estadual, assim recebendo a qualidade de ser patenteado como *legal*.

Essas duas conclusões técnicas foram aferidas, também, frente ao fato de que o projeto de lei em tela preencheu a todos os requisitos previstos no Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (*compatibilidade regimental plena da presente proposição*) e das legislações federais específicas introduzidas no início deste parecer.

Considerando todo o exposto, fica confirmado que o Projeto de Lei nº 269/2025 não afronta a legislação federal e estadual e nem possui embargo por



parte dos tribunais, assim recebendo a qualidade de ser patentado como *jurídico e legal*.

## DA TÉCNICA LEGISLATIVA

No que norteia a técnica legislativa empregada na elaboração da proposição, registra-se que a mesma atende satisfatoriamente os preceitos: (a) da Constituição Federal, (b) da Constituição Estadual, (c) da Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, (d) da Lei Complementar Estadual nº 168, de 01 de dezembro de 1999 e (e) da Resolução Estadual nº 2.700/2009 (Regimento Interno desta Nobre Assembleia Legislativa). Em tempo, opinamos pela adoção do Estudo de Técnica da Diretoria de Redação – DR, à fl. 12 dos presentes autos eletrônicos.

Em suma, não há patologia de inconstitucionalidade a acometer o referido projeto de lei. Ou seja, em conclusão final, o Projeto de Lei nº 269/2025, de autoria do senhor Deputado Lucas Polese, é formal e materialmente constitucional, legal, jurídico e de boa técnica legislativa. Destarte, propomos o seguinte dispositivo:

### III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, opina-se **pela constitucionalidade, legalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 269/2025**, de autoria do Excelentíssimo Senhor Deputado Lucas Polese.

Vitória/ES, 07 de maio de 2025.

**GUSTAVO MERCON**  
Procurador Adjunto



**Processo: 6715/2025** - PL 269/2025

Fase Atual: Devolução com Parecer Elaborado

Ação Realizada: Prosseguir

Próxima Fase: Ciência e Providências

A(o) PROCURADORA - LIZIANE MARIA BARROS DE MIRANDA,

A Subcoordenadora da Setorial Legislativa, Liziane Maria Barros de Miranda para opinar, na forma do artigo 10, inciso I, do referido Ato.

Vitória, 8 de maio de 2025.

**MARTA GORETTI MARQUES**  
Analista Legislativo - 35821

Tramitado por, MARTA GORETTI MARQUES - Matrícula 35821

