



Parecer N.º 571/2023/CCJR

Referente ao Veto Total N.º 40/2023 – Mensagem N.º 52/2023 – Projeto de Lei N.º 476/2022 que “Dispõe sobre a validade dos bilhetes de passagem no transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Mato Grosso” **Autor:** Deputado(a) Delegado Claudinei

Autor: Poder Executivo.

Relator (a): Deputado (a)

Thiago Sitoe

I – Relatório

O presente veto foi recebido e registrado pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 01/06/2023, tendo sido lido na Sessão do dia 31/05/2023. Após, foi encaminhado para esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR.

A razão do veto alicerça-se em inconstitucionalidade. O § 1º do artigo 42 da Constituição do Estado de Mato Grosso prevê que, “*se o Governador do Estado considerar o projeto de lei, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente*”.

Ainda, nos termos do § 1º, do artigo 302, do Regimento Interno desta Casa de Leis, compete a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação a análise do veto que tiver por fundamento a inconstitucionalidade da proposição.

Nas razões do veto, o Governador do Estado, destaca que a proposição contraria as seguintes disposições constitucionais:

No exercício das competências contidas nos artigos 42, § 1o, e 66, IV, da Constituição do Estado, comunico a Vossa Excelência que decidi **vetar integralmente** o **Projeto de Lei no 476/2022**, que “*Dispõe sobre a validade dos bilhetes de passagens no transporte coletivo rodoviário intermunicipal de*



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

MOJR
Fis 12
Rub 20

passageiros no Estado de Mato Grosso", aprovado por esse Poder Legislativo na Sessão Plenária do dia 29 de março de 2023.

Em síntese, a proposta normativa tem por objetivo assegurar aos usuários de transporte coletivo rodoviários intermunicipal a validade de 01 (um) ano nos bilhetes de passagem adquiridos no âmbito do Estado de Mato Grosso, com direito à reembolso no valor atualizado da tarifa do trecho emitido descontada a comissão de venda - a partir da data da sua emissão, ainda que estejam com data e horário marcado, bem como prevê o prazo de 30 (trinta) dias para que o reembolso seja efetivado e estabelece que os bilhetes de passagens adquiridos com antecedência mínima de 07 (sete) dias da data da viagem poderão não ter horário de embarque definido.

Desse modo, verifica-se que a propositura em análise, diante do julgamento da ADI nº 4289, pretende resguardar os direitos dos consumidores do serviço de transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros do Estado de Mato Grosso, de modo a estar de acordo com a Lei Federal no 11.975, de 07 de julho de 2009.

Ainda, o projeto em esboço apresenta disposições em convergência com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 CRFB/88, dispõe em seu art. 21, inciso XII, alínea "e", *que compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros*. Por sua vez, o art. 30, inciso V, da CRFB/88 prevê que compete aos municípios organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo.

Somado a isso, a referida Carta Magna dispõe em seu art. 5º, inciso XXXII, *que o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor*, bem como estabelece em seu art. 170, inciso V, que a ordem econômica tem por finalidade assegurar a todos a existência digna observando o princípio de defesa do consumidor, vejamos:

Art. 170 A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

V - defesa do consumidor

Todavia, o projeto apresenta vício de iniciativa, com ofensa ao princípio da separação e independência dos poderes (art. 2º - CRFB/88) e usurpação da competência legislativa do Chefe do Poder Executivo para iniciativa legislativa da matéria objeto da presente análise.

Isso porque é nítido que a proposição interfere diretamente nos contratos de concessão celebrados pelo Poder Executivo e, mais do que isso, afeta o equilíbrio econômico financeiro destas avenças.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem se consagrado de forma uníssona quanto a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para proposição de



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

Fls.	13
Rub.	mf

projetos de lei que interfiram na gestão de contratos administrativos de concessão de serviços públicos, notadamente no que diz respeito ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos correspondentes. Veja-se:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.127/2015. MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA. OBRIGATORIEDADE DE INSTALAÇÃO DE AR CONDICIONADO NOS VEÍCULOS DE TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL. **PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA PRIVATIVA. PODER EXECUTIVO. SERVIÇOS PÚBLICOS.** 1. O **Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que interfiram na gestão de contratos de concessão de serviços públicos.** 2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível, na hipótese, condenação em honorários advocatícios. 3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015.

(STF - ARE 1075713 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 29/06/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-157 DIVULG 03-08-2018 PUBLIC 06-08-2018)

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. **Ação Direta de Inconstitucionalidade.** Lei no 4.166/05 do Município de Cascavel/PR. **Lei de iniciativa parlamentar** que concede gratuidade no transporte coletivo urbano às pessoas maiores de 60 anos. **Equilíbrio econômico-financeiro** dos contratos. **Reserva de Administração. Separação de Poderes. Violação. Precedentes.** Recurso extraordinário parcialmente provido. 1. **O Supremo Tribunal Federal tem declarado a inconstitucionalidade de leis de iniciativa do poder legislativo que preveem determinado benefício tarifário no acesso a serviço público concedido, tendo em vista a interferência indevida na gestão do contrato administrativo de concessão, matéria reservada ao Poder Executivo, estando evidenciada a ofensa ao princípio da separação dos poderes.** 2. Não obstante o nobre escopo da referida norma de estender aos idosos entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos, independentemente do horário, a gratuidade nos transportes coletivos urbanos esteja prevista no art. 230, § 2º, da Constituição Federal, o diploma em referência, originado de projeto de iniciativa do poder legislativo, acaba por incidir em matéria sujeita à reserva de administração, por ser atinente aos contratos administrativos celebrados com as concessionárias de serviço de transporte coletivo urbano municipal (art. 30, inciso V, da Constituição Federal). 3. Agravo regimental não provido.

(STF - ARE 929591 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 06/10/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-247 DIVULG 26-10-2017 PUBLIC 27-10-2017)

EMENTA: 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



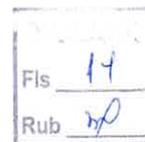
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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 precedente.

(STF - ADI 2733, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 26/10/2005, DJ 03-02-2006 PP-00011 EMENT VOL-02219-02 PP- 00280)

Outrossim, faz-se pertinente mencionar que a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Mato Grosso - AGER/MT, por meio da Manifestação Técnica no 00062/2023/SREE/AGER (fls. 09/10 - autos CASACIVIL-PRO-2023/02794.01), considerando o AJUSTE SINIEF no 01, de 07 de abril de 2017, e o ATO CONTEPE/ICMS nº 36, de 11 de julho de 2017, bem como as regulamentações dadas pelo Conselho Nacional de Política Fazendária CONFAZ, recomendou o indeferimento total do Projeto de Lei no 476/2022.

Assim, considerando os fundamentos apresentados, e que a propositura em comento implica em interferência nos contratos celebrados entre o Poder Executivo e as concessionárias de serviços públicos, cuja competência recai exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, especialmente quando se tratar de lei que disponha sobre organização administrativa e atribuições de Secretarias e órgãos do Poder Executivo Estadual (arts. 2º, CRFB/88), reconheço a inconstitucionalidade formal da proposta e, conseqüentemente, o impedimento da sanção da matéria.

Nestes termos, submete-se a esta Comissão de Constituição e Justiça, o Veto Total N.º 40/2023 - Mensagem N.º 52/2023 aposto ao Projeto de Lei N.º 476/2022, de autoria do Deputado Claudinei, a fim de ser emitido o necessário parecer.

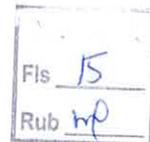
É o relatório.

II – Análise

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso e artigos 302, § 1º e 369, inciso I, alínea “a” do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal, jurídico e regimental sobre todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa, bem como sobre os vetos que tenham por fundamento a inconstitucionalidade.



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



De acordo com o artigo 42 da Constituição do Estado de Mato Grosso, o governador somente pode vetar o projeto de lei por inconstitucionalidade ou que seja contrário ao interesse público, *in verbis*:

Art. 42 O projeto de lei, após concluída a respectiva votação, se rejeitado pela Assembleia Legislativa, será arquivado; se aprovado, será enviado ao Governador do Estado que, aquiescendo, o sancionará no prazo de quinze dias úteis.

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

Em síntese as razões do veto foram embasadas na justificativa de que a propositura incorre em vício de inconstitucionalidade.

Não obstante os argumentos utilizados pelo Chefe do Poder Executivo para vetar a proposição aprovada por esta Casa de Leis, **o veto total não merece prosperar.**

Quanto à Repartição de competências na Constituição de 1988, o tema foi resolvido com apelo a uma repartição tanto horizontal como vertical de competência. E isso no que concerne às competências legislativas (competências para legislar) e no que respeita à competências materiais (i. é, competências de ordem administrativa).

A proposta legislativa dispõe sobre a validade dos bilhetes de passagem no transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Mato Grosso, matéria que envolve transporte intermunicipal.

A princípio, a Constituição Federal apenas prevê em seu artigo 21, inciso XII, alínea “e”, que compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Já o artigo 30, inciso V, prevê que compete aos Municípios organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

Fis	16
Rub	nl

Assim, embora a Constituição não tenha estabelecido expressamente a competência dos Estados-membros para legislar a respeito do transporte intermunicipal, a jurisprudência é pacífica no sentido de que compete a eles legislar dentro de sua competência remanescente a prerrogativa de legislar sobre transporte intermunicipal (CF, art. 25, § 1º).

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

Desta forma, a presente proposição está em consonância com constitucionalidade no que se refere à competência para legislar o objeto da matéria, não havendo vedação constitucional neste diapasão, qual seja o transporte público estadual ou entre municípios.

A respeito da matéria, objeto do projeto de lei, o Supremo Tribunal na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI n.º 4289/DF – dirimindo qualquer dúvida a respeito da competência legislativa para a iniciativa do projeto de lei informa que a competência é dos Estados-membros, com fundamento na sua competência remanescente, prevista no art. 25, §1º da Carta Magna, o Acórdão da ADI ficou assim ementado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO ADMINISTRATIVO. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. ART. 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI FEDERAL Nº 11.795/2009, QUE DISPÕE SOBRE PRAZO DE VALIDADE DOS BILHETES DE PASSAGEM DE TRANSPORTE COLETIVO RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS INTERMUNICIPAL, INTERESTADUAL E INTERNACIONAL PELO PRAZO DE UM ANO, NO TOCANTE AO TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS. ATRIBUIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIA RESIDUAL AOS ESTADOS-MEMBROS (CF, ART. 25, §1º). INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Legitimidade ativa ad causam da Confederação Nacional do Transporte – CNT (art. 103, IX, da Constituição da República). Demonstradas a abrangência nacional da entidade e a pertinência temática entre os fins institucionais da entidade requerente e o tema suscitado nesta ação de controle concentrado de constitucionalidade, como decorre do seu Estatuto. 2. O art. 22, XI, da Constituição da República fixa a competência privativa da União para legislar sobre “trânsito e transportes”. O significado da competência privativa atribuída à União quanto à legislação sobre transporte de passageiros há de ser definido sob a perspectiva de que a Constituição também confere a esse ente a titularidade da exploração, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



passageiros (art. 21, XII,e). Aos Municípios foi conferida a competência de organizar serviços públicos de interesse local, inclusive transporte coletivo (art. 30, V, CF). Resta a cargo dos Estados-membros a competência para explorar e regulamentar a prestação de serviço de transporte intermunicipal de passageiros, no exercício de sua competência reservada (art. 25, § 1º, CF). 3. A União Federal, ao dispor acerca do prazo de validade dos bilhetes de transporte coletivo rodoviário intermunicipal, imiscuiu-se na competência constitucional residual do Estado-membro. Consolidação, na jurisprudência desta Suprema Corte, do entendimento de que é dos Estados a competência para legislar sobre prestação de serviços públicos de transporte intermunicipal. Precedentes. 4. O prazo de validade do bilhete, mais elástico ou não, corresponde a um benefício que, por sua natureza, tem um custo. Incumbe ao Estado, como titular da exploração do transporte rodoviário intermunicipal, fixar a política tarifária à luz dos elementos que nela possam influenciar, tal como o prazo de validade do bilhete (art. 175, CF). Não cabe à União interferir no poder de autoadministração do ente estadual no que concerne às concessões e permissões dos contratos de transporte rodoviário de passageiros intermunicipal, sob pena de afronta ao pacto federativo. 5. O tratamento legal conferido aos transportes intermunicipais gera uma distinção em ofensa ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, CF), uma vez que a Lei nº 11.975/2009 acaba por impor obrigação desigual entre as empresas e usuários dos transportes intermunicipal e semiurbano. 6. Ação direta conhecida e pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade parcial do art. 1º da Lei Federal nº 11.975/2009, com redução de texto do vocábulo “intermunicipal”. (STF. ADI 4289. Rel. Min. Rosa Weber)

É importante ressaltar que desde 2009, data da edição da Lei Federal N.º 11.975, de 7 de julho de 2009, até 2022, julgamento da ADI 4289/DF, vigorava a regra do prazo de validade dos bilhetes de transporte em 1 (um) ano, porém, com o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade que declarou que a União não pode legislar sobre transporte intermunicipal e julgou inconstitucional a expressão “intermunicipal” na lei. Assim, os usuários do serviço público de transporte intermunicipal Mato Grosso ficaram sem respaldo legal.

Desse modo, a proposição restabelece esse direito básico do usuário do transporte público estadual, posto que, encontra-se em vigor tal direito nos transportes interestaduais e de transportes aéreos, assim, a proposta se mostra relevante.

Além disso, no âmbito da competência formal a proposta não está elencada entre as matérias de competência exclusiva de outros Poderes ou Órgãos constituídos. Complementando, a Constituição Estadual estabelece que o Parlamento possui também a prerrogativa de dar início ao processo legislativo, conforme dispõe o artigo 61 da Constituição Federal, cujo dispositivo é de reprodução compulsória pelos Estados-Membros da Federação, e, aqui no Estado de Mato Grosso, a Constituição o reproduziu em seu artigo 39.



A Carta Estadual determina ainda que cabe à Assembleia Legislativa dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, conforme dispõe seu artigo 25:

Art. 25 Cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, não exigida esta para o especificado no art. 26, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente:

Ante o exposto, considerando os dispositivos da Constituição Federal e da Constituição do Estado de Mato Grosso verifica-se ser a propositura formalmente constitucional.

No que diz respeito à **constitucionalidade material**, a proposta atua no sentido de promover a igualdade entre os usuários de serviço público de transporte, intermunicipal e aéreo, promovendo uma regra de validade dos bilhetes de passagens no transporte.

Essa isonomia entre os usuários de transporte interestadual e intermunicipal decorre do fato de que já vigora no âmbito federal a Lei que trata da mesma matéria, a Lei N.º 11.975, de 7 de julho de 2009, de teor semelhante. Assim, a proposição só torna legal a regra que já existia antes do questionamento mediante Ação Direta de Inconstitucionalidade.

A respeito da constitucionalidade material a doutrina especializada faz as seguintes e relevantes considerações:

O controle material de constitucionalidade é delicadíssimo em razão do elevado teor de politicidade de que se reveste, pois incide sobre o conteúdo da norma. Desce ao fundo da lei, outorga a quem o exerce competência com que decidir sobre o teor e a matéria da regra jurídica, busca acomodá-la aos cânones da Constituição, ao seu espírito, à sua filosofia, aos seus princípios políticos fundamentais. É controle criativo, substancialmente político. (...)

Sem esse reconhecimento, jamais será possível proclamar a natureza jurídica da constituição, ocorrendo em consequência a quebra de sua unidade normativa, não há uma constituição, como disse o nosso Rui Barbosa, proposições ociosas, sem força cogente. (Bonavides, Paulo. Curso de Direito Constitucional - 31. ed., atual - São Paulo: Malheiros, 2016, p. 306)

Logo, não resta dúvida de que a proposta se apresenta em conformidade com o princípio da igualdade aplicável inclusive no âmbito do direito do consumidor.



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Ressalte-se, finalmente, que a Carta Estadual determina que cabe à Assembleia Legislativa dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, conforme disposto em seu artigo 25:

Art. 25 Cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, não exigida esta para o especificado no art. 26, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente:

Portanto, diante dos argumentos acima, não procedem às razões de veto, razão pela qual o mesmo deve ser derrubado com base no artigo 42, § 5º, da Constituição Estadual, mediante voto da maioria absoluta dos membros da Assembleia Legislativa, em escrutínio secreto.

É o parecer.

III – Voto do (a) Relator (a)

Diante do exposto, voto pela **derrubada** do Veto Total N.º 40/2023 – Mensagem N.º 52/2023, de autoria do Poder Executivo.

Sala das Comissões, em 06 de 06 de 2023.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



IV – Ficha de Votação

Veto Total N.º 40/2023 - Mensagem N.º 52/2023 - Parecer N.º 571/2023/CCJR
Reunião da Comissão em 06 / 06 / 2023
Presidente: Deputado (a) Felício Gonçalves
Relator (a): Deputado (a) Thiago Silveira

Voto Relator (a)
Diante do exposto, voto pela derrubada do Veto Total N.º 40/2023 – Mensagem N.º 52/2023, de autoria do Poder Executivo.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	
Membros (a)	