



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Parecer N.º 025/2024/CCJR

Referente à Mensagem N.º 184/2023 – Projeto de Lei N.º 2338/2023 que “Autoriza o Estado a delegar aos Municípios a administração e exploração de rodovias estaduais”.

Autor: Poder Executivo

NOS TERMOS DO SUBSTITUTIVO INTEGRAL N.º 01

Autor: Deputado Eduardo Botelho

Relator (a): Deputado (a)

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 13/03/2023, sendo aprovado o requerimento de dispensa da 1.^a e 2.^a pauta em sessão plenária na mesma data, conforme às fls. 02/06.

O projeto de lei em questão, tem por finalidade autorizar o Estado a delegar aos Municípios a administração e exploração de rodovias estaduais, com o objetivo principal de estimular a celebração de termos de cooperação entre o Estado e seus municípios, visando a gestão compartilhada de rodovias estaduais e a autorização de Municipalização.

O Autor apresentou a seguinte justificativa:

No exercício da competência estabelecida no art. 39 da Constituição do Estado de Mato Grosso, submeto à apreciação desta Casa o anexo Projeto de Lei que “*Autoriza o Estado a delegar aos Municípios a administração e exploração de rodovias estaduais*”, com o objetivo principal estimular a celebração de termos de cooperação entre o Estado e seus municípios, visando a gestão compartilhada de rodovias estaduais e a autorização de Municipalização.

O objetivo é regular esse modelo de gestão das rodovias, estabelecendo as bases legais necessárias para que o Estado de Mato Grosso e seus municípios possam, com segurança jurídica, atuar em conjunto, em busca de maior agilidade nas ações de manutenção, conservação e ampliação das vias. Ao final, o que se pretende é a melhoria da infraestrutura rodoviária e o atendimento mais eficiente das necessidades locais do Estado.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Os termos de cooperação, cuja regulamentação será conferida por decreto, conterão cláusulas prevendo a possibilidade de aplicação da legislação estadual na cobrança de pedágio, tarifa ou outra forma de cobrança autorizada pela legislação. A receita auferida por meio dessas cobranças será direcionada para obras complementares, melhorias, ampliação de capacidade, conservação e sinalização da rodovia em que for cobrada, bem como nos trechos rodoviários que lhe dão acesso. Os recursos arrecadados serão destinados à melhoria contínua das infraestruturas rodoviárias delegadas.

Em suma, o estímulo à gestão descentralizada das rodovias estaduais visa o fortalecimento da autonomia local e uma maior adequação das ações de manutenção, conservação e melhoramento das rodovias às necessidades específicas de cada região. Busca-se promover a participação ativa dos Municípios na gestão das rodovias, permitindo uma maior proximidade entre a Administração Pública e os cidadãos.

Estas são as razões que me conduzem a submeter a presente proposta à apreciação desta Casa, contando com a colaboração de Vossas Excelências para a sua aprovação.

Na data de 13/12/2023 o Deputado Eduardo Botelho apresentou o **Substitutivo Integral N.º 01**, com a seguinte justificativa: “O Presente substitutivo tem como finalidade estabelecer o prazo de 03 (três) anos a contar da vigência desta Lei pra que sejam firmados Termo de Cooperação com os municípios, ou com consórcio de municípios.”.

Dispensada a pauta, a propositura foi submetida à análise da Comissão de Infraestrutura Urbana e de Transportes, a qual exarou parecer favorável, nos termos do **Substitutivo Integral N.º 01** (fls. 09-16), sendo aprovado em 1ª votação em sessão plenária do dia 13/12/2023 (fl. 16/verso).

Na sequência, os autos foram encaminhados a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação, conforme à fl. 16/verso. No âmbito da CCJR, não foram apresentadas emendas e/ou substitutivos, estando, portanto, o projeto de lei em questão, apto para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



II – Análise

II.I – Da (s) Preliminar (es)

Preliminarmente, cumpre salientar que o projeto fora **aprovado** em primeira votação nos **termos do Substitutivo Integral N.º 01**, de autoria do Deputado Eduardo Botelho, tendo sido rejeitado o texto original na Comissão Mérito.

Diante disso, passa-se à análise da constitucionalidade, legalidade, juridicidade e regimentalidade da propositura nestes termos.

II. II - Atribuições da CCJR

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso, e artigo 369, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal, jurídico e regimental em todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

Assim sendo, no âmbito desta CCJR o exame da proposição buscará verificar, inicialmente, se a matéria legislativa proposta se encontra dentre aquelas autorizadas pela Constituição Federal aos Estados-Membros, a fim de se evitar a incidência de vício de inconstitucionalidade formal orgânica, que ocorre quando lei estadual disciplina matéria de competência da União ou dos Municípios.

Num segundo momento, analisar-se-á a constitucionalidade formal da proposição em face das disposições estabelecidas pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual, de modo a se preservar a proposição de eventual vício formal subjetivo, caracterizado pela inobservância das regras de iniciativa reservada, ou vício formal objetivo, que se consubstancia nas demais fases do processo legislativo.

Ademais, esta Comissão apreciará a constitucionalidade material da propositura, mediante a averiguação da compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e os princípios e regras estabelecidas pela ordem jurídica constitucional.

Derradeiramente, realizar-se-á a análise da juridicidade, legalidade e respeito - da proposta - ao regimento interno desta Casa, de forma que a proposição esteja alinhada com o



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



ordenamento jurídico, as decisões dos Tribunais Superiores e as demais formalidades do Regimento Interno da ALMT.

O projeto de lei em questão, tem a finalidade de alterar e acrescentar dispositivos da Lei n.º 7.263, de 27 de março de 2000, e dá outras providências, com objetivo de em sintonia com os projetos estratégicos de iniciativa da MT Par, que podem ser financiados com recursos do FETHAB, permitir que a referida sociedade de economia mista possa oferecer os montantes arrecadados por este mecanismo como garantia ou contra garantia.

O projeto de lei em questão, tem por finalidade autorizar o Estado a delegar aos Municípios a administração e exploração de rodovias estaduais, com o objetivo principal de estimular a celebração de termos de cooperação entre o Estado e seus municípios, visando a gestão compartilhada de rodovias estaduais e a autorização de Municipalização.

A proposta assim dispõe:

PROJETO DE LEI N.º 2338/2023 MENSAGEM N.º 184/2023	SUBSTITUTIVO INTEGRAL N.º 01 DE AUTOR: DEPUTADO EDUARDO BOTELHO
Art. 1º O Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, por conveniência administrativa e considerando o interesse público envolvido, poderá firmar Termo de Cooperação com os municípios, ou com consórcio de municípios pelo prazo de até 25 (vinte e cinco) anos delegando a administração de rodovias e a exploração de trechos de rodovias, ou obras rodoviárias estaduais. Art. 2º A delegação será formalizada mediante Termo de Cooperação. § 1º No Termo de Cooperação de que trata o caput deverá constar cláusula prevendo a possibilidade de aplicação da legislação estadual na cobrança de pedágio ou de tarifa, ou de outra forma de cobrança cabível, que não contrarie a legislação vigente. § 2º A receita auferida na forma do parágrafo anterior será aplicada em obras complementares, no melhoramento, na ampliação de capacidade, na conservação e na sinalização da rodovia em que for cobrada e nos trechos rodoviários que lhe dão acesso.	Art. 1º O Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, por conveniência administrativa e considerando o interesse público envolvido, <u>poderá, pelo prazo de 03(três) anos a contar da vigência desta Lei,</u> firmar Termo de Cooperação com os municípios, ou com consórcio de municípios, pelo prazo de até 25 (vinte e cinco) anos, delegando a administração de rodovias e a exploração de trechos de rodovias, ou obras rodoviárias estaduais. Parágrafo único A prorrogação do prazo previsto no caput deste artigo poderá ser prorrogado mediante Lei. Art. 2º A delegação será formalizada mediante Termo de Cooperação. § 1º No Termo de Cooperação de que trata o caput deverá constar cláusula prevendo a possibilidade de aplicação da legislação estadual na cobrança de pedágio ou de tarifa, ou de outra forma de cobrança cabível, que não contrarie a legislação vigente. § 2º A receita auferida na forma do parágrafo anterior será aplicada em obras complementares, no



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Art. 3º Para a consecução dos objetivos indicados nesta Lei, poderá o Município explorar a via diretamente ou por meio de concessão ou parceria, nos termos das leis estaduais que regem as concessões e parcerias.

Art. 4º O Estado poderá destinar, por convênio específico, recursos financeiros à construção, conservação, melhoramento e operação das rodovias ou trechos de rodovias e obras rodoviárias estaduais objeto de delegação.

Art. 5º Fica o Estado autorizado a transferir aos Municípios, mediante doação:

I - acessos e trechos de rodovias estaduais envolvidos por área urbana ou substituídos em decorrência da construção de novos trechos;

II - rodovias ou trechos de rodovias em que o Município manifeste o interesse.

Parágrafo único Na hipótese do disposto no inciso II, até que se efetive a transferência definitiva, a administração das rodovias será, preferencialmente, delegada aos Municípios.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

melhoramento, na ampliação de capacidade, na conservação e na sinalização da rodovia em que for cobrada e nos trechos rodoviários que lhe dão acesso.

Art. 3º Para a consecução dos objetivos indicados nesta Lei, poderá o Município explorar a via diretamente ou por meio de concessão ou parceria, nos termos das leis estaduais que regem as concessões e parcerias.

Art. 4º O Estado poderá destinar, por convênio específico, recursos financeiros à construção, conservação, melhoramento e operação das rodovias ou trechos de rodovias e obras rodoviárias estaduais objeto de delegação.

Art. 5º Fica o Estado autorizado a transferir aos Municípios, mediante doação:

I - acessos e trechos de rodovias estaduais envolvidos por área urbana ou substituídos em decorrência da construção de novos trechos;

II - rodovias ou trechos de rodovias em que o Município manifeste o interesse.

Parágrafo único Na hipótese do disposto no inciso II, até que se efetive a transferência definitiva, a administração das rodovias será, preferencialmente, delegada aos Municípios.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

II.III - Da (In) Constitucionalidade Formal;

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 às competências materiais (i. é, competências de ordem administrativa).

A competência legislativa para a iniciativa a matéria em análise integra o rol do direito financeiro, de competência concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal, conforme preceitua o artigo 24, inciso I, da Constituição Federal.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



No âmbito da competência legislativa concorrente a União estabelece as normas gerais a ser seguida por outros Entes Federativos; os Estados-membros e Distrito Federal tratam das normas específicas, e as matérias referente ao orçamento público, especificamente a criação de fundo, objetivo da proposição em análise, fazem parte do rol do direito financeiro.

A Constituição Federal em seu artigo 24, inciso I, dispõe que é competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal legislar em matéria financeira, onde se incluem a criação de fundos públicos e suas alterações.

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

I – direito tributário, **financeiro**, penitenciário, econômico e urbanístico;

(...).

Além disso, há o fato do Poder Executivo ter também competência para deflagrar o processo legislativo sobre a matéria, conforme dispõe a Constituição do Estado de Mato Grosso, em seu artigo 39:

Art. 39 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, à Procuradoria Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

A Constituição Estadual dispõe, ainda, em seu artigo 25, incisos III e X, que cabe à Assembleia Legislativa apreciar a Proposição:

“Art. 25 Cabe à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, não exigida esta para o especificado no Art. 28, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente:

(...)

III - planos e programas estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento;

(...)

X - matéria financeira, podendo:

a) autorizar, previamente, o Governador a estabelecer concessão para exploração de serviço público, bem como fixação e reajuste de tarifas e preços respectivos;

b) autorizar a alienação, cessão e arrendamento de bens imóveis do Estado e o recebimento de doações com encargos gravosos, inclusive a simples destinação específica do bem;

c) autorizar a criação de fundos, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas pelo Poder Público ou mantidas pelo Estado;



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



A Doutrina explica a repartição de competência legislativa e administrativa na Carta Magna nos seguintes termos:

A Constituição Federal efetua a repartição de competências em seis planos: 1) competência geral da União; 2) competência de legislação privativa da União; 3) competência relativa aos poderes reservados dos estados; 4) competência comum material da União, estados-membros, do distrito federal e dos municípios (competências concorrentes administrativas); 5) competência legislativa concorrente; 6) competências dos municípios; (...)

A COMPETÊNCIA PRIVATIVA da União para legislar está listada no art. 22 da CF. Esse rol, entretanto, não deve ser tido como exaustivo, havendo outras tantas competências referidas no art. 48 da CF. Assim, por exemplo, as leis para o desenvolvimento de direitos fundamentais - como a que prevê a possibilidade de quebra de sigilo das comunicações telefônicas (art. 5º, XII) (...) MENDES, gilmar ferreira. Curso de Direito Constitucional/gilmar ferreira mendes; paulo gonet branco. - 15. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 933)

Em relação à terminologia, quando se diz Competência **privativa** difere-se - às vezes - do significado de competência **exclusiva** - parte da doutrina entende haver uma divisão, onde as competências exclusivas são aquelas não delegáveis, enquanto as privativas poderiam sê-la. (Art. 21 da CF exclusiva da União; e art. 22 privativa), parte da doutrina, porém entende que os termos podem ser usados com o mesmo sentido.

Ante o exposto, verifica-se ser a propositura formalmente constitucional.

II.IV - Da (In) Constitucionalidade Material;

No que diz respeito à constitucionalidade material, não vislumbramos ofensa aos preceitos constitucionais, isso porque a proposta prevê continuidade da arrecadação via contribuição ao Fundo de Transporte e Habitação-FETHAB, visando tão somente que estes recursos possam ser utilizados como garantia ou contragarantia em contratos de qualquer natureza em que sejam parte a MT Par, suas subsidiárias ou empresas nas quais ela detenha o controle acionário.

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



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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)**

Nesse sentido, assim define o Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto

Barroso:

(...) E mais: com a devida atenção observe que a inconstitucionalidade material (ofensa ao conteúdo da constituição) representa um vício insanável, vale dizer, essa norma sempre será considerada inconstitucional, mesmo que tenha cumprido rigorosamente todas as etapas formais do processo legislativo. Ou seja, a inconstitucionalidade material, diferentemente da formal, diz respeito ao mérito conteudístico da Carta Ápice, não podendo, por via de consequência, ser sanada. (...)

Outro aspecto central da inconstitucionalidade material envolve a aferição do desvio de poder ou do excesso de poder legislativo a partir da aplicação do princípio da proporcionalidade e seus subprincípios da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. (MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021.fl.s. 91-92)

É, portanto materialmente constitucional o projeto de lei.

II.V – Da Juridicidade e Regimentalidade.

Quanto à Juridicidade e regimentalidade, deve constar registrado que, em atenção à determinação do Art. 162 da Constituição do Estado de Mato Grosso e os artigos 172 a 175 no Regimento Interno desta Casa de Leis (Resolução n.º 677, de 20 de dezembro de 2006), está, a proposição legislativa, em pleno acordo com a Constituição Estadual, pois foram observadas as regras acerca da Iniciativa dos Projetos.

Ademais a proposta coaduna-se com o disposto no artigo 22 da Lei Complementar n.º 612, de 28 de janeiro de 2019 que “Dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo Estadual e dá outras providências”, no que se refere as atribuições da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística, vejamos:



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Art. 22 À Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística compete:

I - administrar a política de infraestrutura, logística e transportes terrestre, hidroviário, e ferroviário;

II - administrar a política de desenvolvimento urbano, considerando as áreas de habitação de interesse social, saneamento ambiental, mobilidade urbana e ordenamento territorial;

III - administrar o uso e ocupação do solo no complexo do centro político administrativo.

IV - administrar a segurança viária, o controle e a fiscalização de trânsito das rodovias estaduais, exercendo as competências estabelecidas no art. 21 da Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, como órgão executivo rodoviário do Estado de Mato Grosso. (Acrescentado pela LC 676/2020)

§ 1º A Secretaria deverá viabilizar recursos para a construção e manutenção da infraestrutura de transportes, por meio de captação de recursos externos, financiamentos, parcerias e convênios.

§ 2º A Secretaria será titular do poder concedente e/ou permitente dos serviços públicos concedidos à iniciativa privada no setor de transportes, incluindo rodovias estaduais, serviços públicos de transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros e ainda os sistemas aquaviário, ferroviário e aeroportuário.

§ 3º Ficam convalidados os atos administrativos praticados pela Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística por força das atribuições conferidas pelo Decreto Estadual nº 284, de 07 de outubro de 2015, até a publicação desta Lei Complementar. (Acrescentado pela LC 676/2020)

Em face de todo o exposto, não vislumbramos questões constitucionais, legais e regimentais que caracterizem impedimento à tramitação e aprovação do presente projeto de lei.

É o parecer.

III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei N.º 2338/2023, Mensagem N.º 184/2023, de autoria do Poder Executivo, **nos termos do Substitutivo Integral N.º 01**, de autoria do Deputado Eduardo Botelho.

Sala das Comissões, em 08 de 01 de 2024.



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

Projeto de Lei N.º 2338/2023 – Mensagem N.º 184/2023 - Parecer N.º 025/2024/CCJR	
Reunião da Comissão em	08 / 01 / 2024
Presidente: Deputado (a)	Julio Campos
Relator (a): Deputado (a)	Julio Campos

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto favorável à aprovação do Projeto de Lei N.º 2338/2023, Mensagem N.º 184/2023, de autoria do Poder Executivo, nos termos do Substitutivo Integral N.º 01 , de autoria do Deputado Eduardo Botelho.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	Julio Campos
Membros (a)	Eny da Silva
	Wagner
	Ignacia