



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

NCC-JR  
Fls. 13  
Rub. 02

Parecer N.º 964/2024/CCJR

Referente ao Projeto de Lei N.º 1538/2023 que “Acresce dispositivo à Lei n.º 11.109, de 20 de abril de 2020, que dispõe sobre a gestão patrimonial da Administração Pública do Estado de Mato Grosso”.

Autor: Deputado Valmir Moretto

Relator (a): Deputado (a) Dr. Diego Guimarães

### I – Relatório

Trata-se de análise do Projeto de Lei N.º 1538/2023, de autoria do Deputado Valmir Moretto, que visa acrescentar dispositivos à Lei n.º 11.109, de 20 de abril de 2020, sobre a gestão patrimonial da Administração Pública do Estado de Mato Grosso.

Argumenta o Autor em sua justificativa:

“O presente projeto de lei tem como objetivo acrescentar dispositivos à Lei n.º 11.109, de 20 de abril de 2020, que trata da gestão patrimonial da Administração Pública do Estado de Mato Grosso.

Essas adições têm a finalidade de permitir a cessão de uso de bens por parte de pessoas jurídicas concessionárias ou permissionárias a outras pessoas jurídicas, com o intuito específico de promover a recuperação de rodovias municipais ou estaduais que sejam rurais ou vicinais.

A recuperação e manutenção das rodovias são de extrema importância para o desenvolvimento do Estado de Mato Grosso, uma vez que essas vias são essenciais para o escoamento da produção agrícola, o transporte de mercadorias e o acesso a diversas regiões.

Contudo, é notório que muitas dessas estradas encontram-se em condições precárias, o que compromete a segurança e a eficiência do sistema viário.

Diante desse contexto, propõe-se a criação do artigo 33-A, que estabelece a possibilidade de as concessionárias ou permissionárias cederem o uso de seus bens para outras pessoas jurídicas, visando à recuperação das rodovias rurais ou vicinais. Essa cessão de uso será realizada por tempo determinado e estará fundamentada no interesse público.



**ESTADO DE MATO GROSSO**

**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

NCC-JR  
Fls. 14  
Rub. *CP*

Com essa medida, busca-se estimular a participação do setor privado na melhoria da infraestrutura rodoviária do estado, aproveitando a expertise e os recursos das empresas concessionárias ou permissionárias.

Ao permitir a cessão de uso dos bens, o projeto promove uma maior agilidade na recuperação das estradas, uma vez que outras pessoas jurídicas poderão utilizar os ativos disponíveis para realizar as devidas melhorias.

Ressalta-se que a autorização de uso dos bens, conforme previsto no projeto, não dependerá de nova autorização no termo de concessão ou permissão. Isso contribui para simplificar o processo e eliminar burocracias desnecessárias, favorecendo uma atuação mais eficiente e ágil das empresas na recuperação das rodovias rurais e vicinais.

Em suma, a presente proposta visa fomentar parcerias entre o setor público e o setor privado, por meio da cessão de uso de bens, a fim de melhorar as condições das rodovias municipais e estaduais rurais ou vicinais em Mato Grosso.

Com isso, pretende-se fortalecer a infraestrutura viária do estado, promover o desenvolvimento econômico e proporcionar melhores condições de transporte para a população e para o setor produtivo. Por isso, contamos com o apoio dos nobres Deputados Estaduais para a aprovação desta proposta legislativa.” (Fls. 02-03).

A presente iniciativa, recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos em 05/07/2023 (fl. 02), foi incluída em primeira pauta na mesma data (fl. 06v), tendo seu devido cumprimento em 02/08/2023 (fl. 06v).

Em pesquisa preliminar realizada no sistema eletrônico de controle de proposições (art. 198 do RI da ALMT), a Secretaria de Serviços Parlamentares informou que “NÃO FORAM ENCONTRADOS projetos em trâmite que tratem de matéria análoga ou anexa ao presente projeto” (fl. 06).

Após o cumprimento da primeira pauta, o feito foi encaminhado à Comissão de Trabalho e Administração Pública em 09/08/2023 (fl. 06v), que emitiu parecer de mérito favorável à aprovação da proposição, tendo sido aprovado em 1ª votação na sessão ordinária de 14/08/2023 (fl. 12v).

A propositura foi incluída em segunda pauta no dia 21/08/2024, com cumprimento em 04/09/2024, sendo encaminhada a esta Comissão em 09/09/2024, onde foi protocolada na mesma data (fl. 12v).

No âmbito desta Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR), esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ou substitutivos, estando o projeto de lei apto para análise quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.



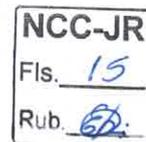
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



## II – Análise

### II. I. - Atribuições da CCJR

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR), conforme o art. 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso (CEMT) e o art. 369, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Mato Grosso (RI/ALMT), opinar sobre a constitucionalidade, legalidade e juridicidade de todas as proposições submetidas à deliberação da Casa.

Dessa forma, a análise da proposição por esta CCJR objetiva, primeiramente, verificar se a matéria legislativa encontra-se entre as autorizadas pela Constituição Federal aos Estados-membros, de modo a evitar a ocorrência de inconstitucionalidade formal orgânica, que ocorre quando uma lei estadual disciplina matéria de competência exclusiva da União ou dos Municípios.

Em seguida, proceder-se-á à análise da constitucionalidade formal, verificando o cumprimento das regras de iniciativa e das demais etapas do processo legislativo, para evitar vícios formais subjetivos e objetivos.

Esta Comissão também 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.

Por fim, realizar-se-á a análise da juridicidade, legalidade e respeito da propositura ao regimento interno deste Parlamento, de forma que a proposição esteja alinhada com o ordenamento jurídico, as decisões dos Tribunais Superiores e as demais formalidades do Regimento Interno da ALM

Pois bem.

A propositura contém as seguintes disposições:

**Art. 1º** Fica acrescido o art. 33-A à Lei nº 11.109, de 20 de abril de 2020, que “dispõe sobre a gestão patrimonial da Administração Pública do Estado de Mato Grosso”, com a seguinte redação:

“**Art. 33-A** As pessoas jurídicas de direito privado concessionárias ou permissionárias nos termos desta seção podem ceder o uso dos bens para outras pessoas jurídicas com objetivo de recuperação de rodovias municipais ou estaduais que sejam rurais ou vicinais



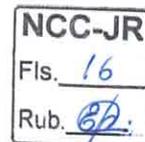
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



**Parágrafo único** A cessão de uso mencionada no caput deve ser por tempo determinado, independente de nova autorização no termo de concessão ou permissão, e precisa ser fundada em interesse público.

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação

## II.II – Da (s) Preliminar (es):

Ao compulsar os autos, constata-se a inexistência de questões preliminares a serem analisadas, tais como emendas, substitutivos ou projetos apensados, entre outras matérias prejudiciais, conforme previsto no rol do art. 194 do Regimento Interno desta Casa de Leis – Resolução n.º 677, de 20 de dezembro de 2006.

Passa-se, portanto, à análise da constitucionalidade, legalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição.

## II.III - Da (In) Constitucionalidade Formal:

A repartição de competências no federalismo brasileiro envolve uma estrutura formal e material que delimita tanto as funções normativas quanto as responsabilidades executivas. A Constituição de 1988 organizou essa repartição de forma horizontal e vertical, abrangendo tanto as competências legislativas (elaboração de leis) quanto as competências materiais (de ordem administrativa).

Sobre o tema, Gilmar Mendes e Paulo Gonet esclarecem:

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 e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, *in* Curso de Direito Constitucional. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - Série IDP, p. 933).



**ESTADO DE MATO GROSSO**

**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

NCC-JR  
Fls. 17  
Rub. 62

No que se refere à competência formal, a análise da matéria baseia-se na repartição vertical, na qual o legislador constituinte definiu as competências dos Entes Federativos, permitindo que diferentes entes políticos legissem sobre o mesmo tema, sendo a União responsável por estabelecer normas gerais (art. 24, §1º da CF/88).

A proposição em exame visa permitir a cessão de uso de bens públicos por pessoas jurídicas concessionárias e permissionárias, a outras pessoas jurídicas, com o objetivo específico de promover a recuperação de rodovias municipais e estaduais, especialmente aquelas situadas em áreas rurais ou vicinais.

No entanto, ao estabelecer critérios para a permissão de uso de bens móveis pertencentes ao Poder Executivo, a proposta interfere indevidamente na gestão de bens públicos sob a responsabilidade dos órgãos deste Poder. Tal ingerência configura inconstitucionalidade formal, uma vez que, na repartição horizontal de competências, a Constituição Federal atribui a cada Poder (Legislativo, Executivo e Judiciário) suas respectivas áreas de atuação, em respeito ao princípio da separação dos Poderes.

Ao Poder Legislativo, compete legislar e fiscalizar os demais Poderes, enquanto ao Poder Executivo cabe a administração do Estado, com a colaboração dos outros Poderes, sendo essa colaboração voltada ao estabelecimento de diretrizes para políticas públicas, e não para a imposição de ações concretas, como sugere o projeto de lei.

Ao Legislativo foi determinada a competência para legislar e fiscalizar os outros Poderes, enquanto ao Poder Executivo coube a tarefa de administrar o Estado, com o auxílio de outros Poderes, tal auxílio deve se dar no estabelecimento de diretrizes das políticas públicas, não no estabelecimento de ações concretas, como dispõe a propositura.

Assim, ao propor a cessão de uso de bens por concessionárias ou permissionárias, pessoas jurídicas de direito privado, a outras pessoas jurídicas, a proposta adentra a competência do Poder Executivo, que detém a função constitucional de executar tais ações, criando novas atribuições que invadem a competência legislativa privativa do Governador do Estado para a iniciativa de processos legislativos, conforme vedado pelas regras da Constituição Federal.

A proibição está expressamente prevista no artigo 39, parágrafo único, inciso II, alínea “d”, da Constituição do Estado de Mato Grosso, que estabelece que é de iniciativa privativa do Governador do Estado a apresentação de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da Administração Pública.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

NCC-JR  
Fls. 18  
Rub. CP

Ademais, as disposições da Constituição Estadual seguem o princípio da simetria, uma vez que a Constituição Federal elenca as hipóteses de iniciativa reservada ao Presidente da República, sendo que, nos Estados-membros, tais competências são atribuídas aos Governadores. Essas regras são de observância obrigatória, sob pena de se configurar inconstitucionalidade formal subjetiva.

Sobre os vícios de constitucionalidade formal, a doutrina ensina:

Em linhas gerais, a inconstitucionalidade formal tanto pode ser fruto de um processo legislativo ilegítimo (seja por vício de iniciativa, seja por qualquer outro vício do seu processo de formação), quanto pela usurpação ou falta de competência do poder dos entes federados.

Assim, a inconstitucionalidade formal pode ser dividida em:

a) **inconstitucionalidade formal propriamente dita** (correspondente ao processo legislativo);

b) **inconstitucionalidade formal orgânica** (relativa ao sistema constitucional de repartição de competências.

(...)

Em essência, o vício formal decorre das circunstâncias que desrespeitam as normas referentes à elaboração das espécies normativas, bem como das normas que regulam a distribuição de competência no âmbito do federalismo pátrio. (MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. *Controle de Constitucionalidade* - 2ª edição. Rio de Janeiro: Processo 2021, fls. 96-97).

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem reiterado o entendimento de que os processos legislativos dos Estados-membros devem seguir as diretrizes estabelecidas pela Constituição Federal. A jurisprudência é clara nesse sentido:

Processo legislativo dos Estados-Membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal (ADI 637, rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, j. 25.08.2004).

Além disso, o STF reconhece que as matérias de competência administrativa exclusiva do Poder Executivo seguem o princípio da reserva de administração. Vejamos:

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena 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

NCC-JR  
Fls. 19  
Rub. 82

grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredi o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais (STF, ADI 2364 MC/AL, rel. Min. CELSO DE MELLO, julgada em 01/08/2001 pelo Tribunal Pleno).

Em matéria de organização e estruturação da administração pública, especialmente no que tange aos bens públicos, há um limite de detalhamento normativo que deve ser reservado à regulamentação. Ultrapassar esse limite implicaria o risco de o legislador incorrer na prática de atos que, de fato, configurariam administração, em vez de mera normatização.

As alterações propostas com o acréscimo do art. 33-A na Lei nº 11.109, de 20 de abril de 2020, que dispõe sobre a gestão patrimonial da Administração Pública do Estado de Mato Grosso, ao estabelecer que “*As pessoas jurídicas de direito privado concessionárias ou permissionárias, nos termos desta seção, podem ceder o uso dos bens a outras pessoas jurídicas com o objetivo de recuperação de rodovias municipais ou estaduais, sejam estas rurais ou vicinais*”, configura, no entanto, ingerência indevida em questões afetas à administração pública, uma competência exclusiva do Poder Executivo.

Para elucidar qualquer dúvida sobre a vinculação dos bens ao Poder Executivo, o art. 1º da Lei nº 11.109/2020 estabelece de maneira clara que as regras referentes à política de gestão patrimonial tratadas na referida lei se aplicam aos bens móveis e imóveis sob a responsabilidade do Poder Executivo. A norma assim dispõe:

**Art. 1** Esta Lei estabelece normas gerais referentes à política de gestão patrimonial dos bens móveis e imóveis do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, com base em ações e princípios de eficiência, economicidade, sustentabilidade, transparência e controle, e orientada pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e supremacia do interesse público, de observância obrigatória a todos os órgãos e entidades do Estado. (Grifou-se)

Parágrafo único Inclui-se na gestão do patrimônio mobiliário e imobiliário a aquisição, a utilização, a conservação, o desfazimento e a alienação de bens públicos do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso.

A vinculação desses bens ao Poder Executivo impõe a este a responsabilidade por sua gestão, bem como a competência para legislar sobre sua destinação. Cabe destacar que a destinação dos bens deve observar os princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública, previstos



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

NCC-JR  
Fls. 20  
Rub. 62

no art. 37 da Constituição Federal, tais como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, entre outros.

Dessa forma, o Poder Legislativo não pode interferir na discricionariedade que a separação de poderes assegurou ao Executivo. A doutrina e a jurisprudência reconhecem a existência de uma zona de atuação exclusiva do Executivo, denominada “reserva de administração”.

A “reserva de administração” refere-se àquelas matérias que, por determinação da Constituição Federal, devem ser de livre, discricionária e exclusiva competência do Poder Executivo. Ao usurpar a competência do Executivo para tratar de questões *interna corporis* - interferindo na forma como o Poder Executivo administra os bens móveis destinados à prestação de serviços públicos - a proposição viola o postulado constitucional da reserva de administração (CF: art. 84, II e VI, “a”), que impede a ingerência do Legislativo em atribuições exclusivas do Executivo.

Os bens móveis e imóveis de domínio público são categorizados pela doutrina em duas modalidades: bens de uso comum do povo (praças, ruas, estradas, rios etc.) e bens de uso especial (bibliotecas, veículos oficiais, cemitérios públicos, aeroportos, entre outros). Os bens móveis mencionados na proposição são classificados como bens de uso especial, ou seja, aqueles que estão afetados ao uso da administração pública para a realização de suas atividades.

Segundo a renomada administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro, bens de uso especial são *“todas as coisas, móveis ou imóveis, corpóreas ou incorpóreas, utilizadas pela Administração Pública para realização de suas atividades e consecução de seus fins”*. À luz desse conceito, é inequívoco que a gestão dos bens móveis afetados à prestação de serviços públicos vinculados ao Poder Executivo segue a regra de competência legislativa de iniciativa privativa, conforme previsto no princípio da reserva de administração (*in Direito Administrativo*, 35 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, fl. 465).

A esse respeito, destacam-se as lições de Joaquim Gomes Canotilho e Helly Lopes Meirelles:

Por reserva de administração entende-se um núcleo funcional da administração resistente à lei, ou seja, um domínio reservado à administração contra as ingerências do parlamento. (CANOTILHO, J. Joaquim Gomes, **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 6ª edição, Coimbra, 2002, pág. 733).

A privatividade da iniciativa do Executivo torna inconstitucional o projeto oriundo do Legislativo, ainda que sancionado e promulgado pelo Chefe do Executivo, porque as prerrogativas constitucionais são irrenunciáveis por seus titulares. Trata-se do princípio constitucional da reserva de administração, que impede a ingerência do Poder Executivo em matéria administrativa de competência exclusiva do Poder



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

NCC-JR  
Fls. 21  
Rub. 87

Executivo (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 399-400).

Diante do exposto, considerando os dispositivos da Constituição Federal e da Constituição do Estado de Mato Grosso, conclui-se que a proposição em análise é formalmente inconstitucional, por vício de iniciativa.

#### II.IV - Da (In) Constitucionalidade Material:

No que tange à constitucionalidade material, a proposta padece de vício de inconstitucionalidade, pois afronta princípios basilares do Estado de Direito, tais como o Princípio da Separação dos Poderes e o Princípio da Simetria.

O princípio da simetria tem sido utilizado como fundamento para a invalidação de leis estaduais que desrespeitam o sistema federal de reserva de iniciativa. Há inúmeros precedentes de declaração de inconstitucionalidade de normas estaduais em razão desse vício. A Constituição Estadual, ao seguir o modelo federal, não pode prescindir das regras de reserva de iniciativa estabelecidas no plano federal, sendo ainda mais evidente a invalidade de leis estaduais que violem esse procedimento. O artigo 75 da Constituição Federal, por exemplo, impõe a observância da organização do Tribunal de Contas da União às Cortes estaduais, demonstrando a importância da simetria.

Como bem aponta a doutrina de Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gonet Branco:

A imposição da simetria é consequência de norma explícita do texto da Constituição Federal, como se nota no seu art. 75, que impõe o desenho normativo do Tribunal de Contas da União às Cortes congêneres estaduais.

A exuberância de casos em que o princípio da separação de Poderes cerceia toda a criatividade do constituinte estadual, levou a que se falasse num *princípio da simetria*, para designar a obrigação do constituinte estadual de seguir fielmente as opções de organização e relacionamento entre os poderes acolhidos pelo constituinte federal. (MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 924).

O princípio da simetria deve ser observado no processo legislativo, no qual a União estabelece as regras gerais, e os Estados-membros definem regras específicas. O objetivo é preservar a hierarquia constitucional e seus princípios basilares, incluindo o princípio da separação de poderes. Este princípio foi alçado pelo Constituinte Originário à categoria de cláusula pétrea no art. 60, § 4º, inciso III, determinando que propostas tendentes a abolir a separação de poderes não podem sequer ser objeto de deliberação.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

NCC-JR  
Fls. 22  
Rub. 62

Quando o Poder Legislativo atua definindo regras concretas de uso de bens públicos afetados à administração do Poder Executivo, está contrariando o princípio da separação de poderes e interferindo na discricionariedade administrativa exclusiva do Executivo.

A doutrina especializada destaca a delicadeza do controle de constitucionalidade material, dada a sua natureza política, que incide sobre o conteúdo normativo da lei. Paulo Bonavides assevera que:

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 para 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**. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 306).

Guilherme Sandoval Góes, citando Gilmar Mendes, define a inconstitucionalidade material como a relacionada ao conteúdo jurídico-axiológico do texto constitucional:

... inconstitucionalidade material, também denominada de inconstitucionalidade de conteúdo ou substancial, está relacionada à "matéria" do texto constitucional, ao seu conteúdo jurídico-axiológico. (...)

A inconstitucionalidade material envolve, porém, não só o contraste direto do ato legislativo com o parâmetro constitucional, mas também a aferição do desvio de poder ou do excesso de poder legislativo. Assim sendo, destaca o eminente jurista que a doutrina identifica como típica manifestação do excesso de poder legislativo a violação do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso, que se revela mediante contrariedade, incongruência, e irrazoabilidade ou inadequação entre meios e fins. No direito constitucional alemão, outorga-se ao princípio da proporcionalidade ou ao princípio da proibição de excesso, qualidade de norma constitucional não escrita, derivada do Estado de Direito. Dessa forma, para além da costumeira compreensão do princípio da proporcionalidade como proibição de excesso, há uma outra faceta desse princípio, a qual abrange (...) a proibição de proteção insuficiente de determinada garantia constitucional) MENDES, 2012, p. 1013-5) (Grifou-se) (MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. **Controle de Constitucionalidade**. Rio de Janeiro: Processo, 2021. fls. 90/92).

A proposição legislativa em análise, ao facultar a concessionárias ou permissionárias a cessão do uso de bens públicos a outras pessoas jurídicas, cuja administração é atribuída ao Poder Executivo, extrapola os limites constitucionais de competência legislativa do Parlamento.



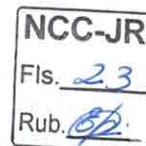
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



De sorte que a proposta padece de inconstitucionalidade material, violando os princípios da separação de poderes, que estabelece a distribuição das funções entre os poderes, e o princípio da simetria, que assegura a preponderância das regras de processo legislativo da União em função do interesse nacional. Diante disso, o Projeto de Lei 1538/2023 revela-se materialmente inconstitucional.

## II.V – Da Juridicidade e Regimentalidade:

Quanto à **Juridicidade e Regimentalidade**, a proposição legislativa está em desconformidade com a legislação pátria.

Conforme mencionado anteriormente, o Projeto de Lei tem por objetivo acrescentar dispositivos à Lei nº 11.109, de 20 de abril de 2020, que dispõe sobre a gestão patrimonial da Administração Pública do Estado de Mato Grosso. As alterações propostas visam permitir a cessão de uso de bens pertencentes a pessoas jurídicas concessionárias ou permissionárias a outras pessoas jurídicas, com o propósito específico de promover a recuperação de rodovias municipais e estaduais, em especial aquelas situadas em áreas rurais ou vicinais.

De acordo com a justificativa do projeto, a recuperação e manutenção dessas rodovias são de extrema relevância para o desenvolvimento econômico e social do Estado, tendo em vista que tais vias são essenciais para o escoamento da produção agrícola, o transporte de mercadorias e o acesso a diversas regiões. No entanto, é amplamente reconhecido que grande parte dessas estradas se encontra em condições precárias, comprometendo a segurança e a eficiência do sistema viário estadual.

Diante desse cenário, a proposição sugere a criação do artigo 33-A, que permitiria às concessionárias e permissionárias ceder o uso de seus bens a outras pessoas jurídicas para a recuperação das rodovias rurais ou vicinais. Essa cessão seria realizada por prazo determinado e pautada no interesse público.

Todavia, ainda que a medida tenha o propósito de estimular a participação do setor privado na melhoria da infraestrutura rodoviária, aproveitando a expertise e os recursos das concessionárias e permissionárias; ou que a autorização para a cessão de uso dos bens públicos acelere a recuperação das estradas, permitindo que outras pessoas jurídicas utilizem os ativos disponíveis para realizar as necessárias melhorias; ou, ainda, que o fato de a cessão de uso não depender de nova autorização no contrato de concessão ou permissão simplifique o processo e reduza a burocracia, possibilitando uma atuação mais célere e eficiente na recuperação dessas vias; e mesmo que a



proposta tenha o potencial de fortalecer a infraestrutura viária estadual e fomentar o desenvolvimento econômico; **o projeto de lei não encontra amparo no ordenamento jurídico.**

A legislação brasileira é clara e restritiva quanto à cessão ou transferência de direitos originados de concessões e permissões, mesmo que embasada no interesse público, pois envolve a exploração de bens e serviços públicos, que devem ser diretamente administrados pelo titular do direito outorgado.

A cessão de bens públicos, tal como a concessão e a permissão de uso, é regulada por normas constitucionais e infraconstitucionais, especialmente pela Lei nº 14.133/2021, que rege licitações e contratos administrativos. A cessão de direitos decorrentes de concessões ou permissões de uso de bens públicos só pode ocorrer mediante previsão expressa no contrato administrativo original, e, em regra, depende de autorização prévia da Administração Pública, em consonância com os princípios da legalidade, moralidade e supremacia do interesse público.

O artigo 27 da Lei de Concessões (Lei nº 8.987/1995) prevê que a “transferência de concessão ou do controle societário da concessionária sem prévia anuência do poder concedente implicará a caducidade da concessão”, evidenciando a necessidade de autorização prévia para garantir que o controle sobre o uso de bens e serviços públicos permaneça compatível com o interesse público.

Adicionalmente, a Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 91, dispõe que qualquer alteração substancial nos contratos administrativos, incluindo a cessão de direitos, deve ser justificada e autorizada pela Administração.

A prática de ceder uma cessão anteriormente outorgada a terceiros (cessão da cessão) enfrenta ainda mais barreiras, sendo, em regra, proibida sem autorização expressa do poder público, uma vez que o controle do uso e gestão de bens públicos é estritamente regulado pelo princípio da legalidade e pelo interesse público.

Em resumo, a cessão de uso de bens públicos ou de concessões não pode ser feita de forma automática, mesmo quando fundamentada no interesse público. A legislação impõe requisitos rigorosos de autorização e controle para assegurar o cumprimento dos princípios constitucionais e a observância dos contratos administrativos originais. O processo exige, portanto, a anuência do poder concedente, dentro dos limites estabelecidos pelas Leis de Concessões e de Licitações.



Diante do exposto, vislumbra-se que a proposição legislativa apresenta vícios de inconstitucionalidade, ilegalidade e desrespeito às normas regimentais, impedindo a sua regular tramitação e eventual aprovação.

É o parecer.

**III – Voto do (a) Relator (a)**

Pelas razões expostas, em face da **inconstitucionalidade formal e material**, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei N.º 1538/2023, de autoria do Deputado Valmir Moretto.

Sala das Comissões, em 17 de 09 de 2024.

**IV – Ficha de Votação**

Projeto de Lei N.º 1538/2023 – Parecer N.º 964/2024/CCJR
Reunião da Comissão em <u>17 / 09 / 2024</u>
Presidente: Deputado (a) <u>Julio Campos</u>
Relator (a): Deputado (a) <u>Diego Guimarães</u>

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, em face da <b>inconstitucionalidade formal e material</b> , voto <b>contrário</b> à aprovação do Projeto de Lei N.º 1538/2023, de autoria do Deputado Valmir Moretto.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	
Membros (a)	<u>Campos</u>

*Certifico que o Dep. Diego Guimarães, relator por videoconferência o referido projeto de lei, na 16ª Reunião Ordinária, realizada em 17/09/2024. (w)*



**ALMT**  
Assembleia Legislativa

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

NCC-JR

Fis. 26

Rub. 02

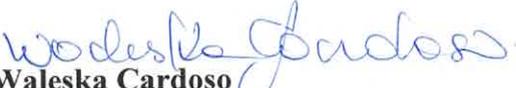
**FOLHA DE VOTAÇÃO – SISTEMA DE DELIBERAÇÃO HÍBRIDA**

Reunião	16ª Reunião Ordinária Híbrida		
Data	17/09/2024	Horário	14h30min
Proposição	Projeto de Lei Nº 1538/2023		
Autor (a)	Deputado Valmir Moretto		

**VOTAÇÃO**

Membros Titulares	Presencial	Videoconferência	Ausente	Sim	Não	Abstenção
Deputado Júlio Campos Presidente	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Diego Guimarães Vice-Presidente	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Dr. Eugênio	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Sebastião Rezende	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Thiago Silva	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>Membros Suplentes</b>						
Deputado Wilson Santos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Dilmar Dal Bosco	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Fabio Tardin - Fabinho	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Beto Dois a Um	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputada Janaina Riva	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<b>SOMA TOTAL</b>			<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

**CERTIFICO: Matéria relatada pelo Deputado Diego Guimarães, sendo aprovada pela maioria dos membros com parecer contrário, em face da inconstitucionalidade formal e material.**

  
Waleska Cardoso

Consultora do Núcleo da CCJR