



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

NCCJR
Fls 42
Rub P

Parecer N.º 352/2023/CCJR

Referente ao Projeto de Lei N.º 716/2021, que “Dispõe sobre a adoção de medidas que aumentam a segurança da circulação de animais silvestres, domésticos e de criação nas estradas, rodovias e ferrovias mato-grossenses.”.

Autor: Deputado Paulo Araújo

Emenda Supressiva N.º 01, de autoria do Deputado Paulo Araújo

Apenso: PL N.º 1108/2021 de autoria do Deputado Wilson Santos

Relator (a): Deputado (a)

Diego Guimarães

I - Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos – SSL no dia 11/08/2021 (fl. 02), sendo colocada em 1ª pauta no dia 18/08/2021, tendo seu devido cumprimento no dia 15/09/2021 (fl. 06/verso).

O Projeto de Lei (PL) n.º 716/2021 “Dispõe sobre a adoção de medidas que aumentam a segurança da circulação de animais silvestres, domésticos e de criação nas estradas, rodovias e ferrovias mato-grossenses.”.

O Autor da Proposição expõe que:

As estradas, rodovias e ferrovias são de extrema importância social e econômica para toda a sociedade. Em razão disso a malha rodoviária cresce a cada ano e os impactos ambientais gerados acompanham este crescimento. A ecologia das estradas é uma ciência nova em nosso país e em todo o mundo, no entanto vem se desenvolvendo conforme as demandas apresentadas pelas regiões brasileiras. É notório que milhões de animais perdem suas vidas nas estradas de nosso estado e é diante deste cenário que este projeto de lei se apresenta, com o objetivo de propor medidas mitigadoras de atropelamento da fauna e como elas podem ser uma ferramenta de gestão ambiental nas estradas, rodovias e ferrovias mato-grossenses.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Ao longo de quase 200 anos o Estado foi passando por várias transformações e com a chegada do século XXI Mato Grosso apareceu como expoente de desenvolvimento, economia e progresso. A ampliação da malha viária e o asfaltamento de estradas de terra deram um novo aspecto ao mapa rodoviário do Estado e na prática trouxeram mudanças e melhorias para a população e alternativas de escoamento e de recebimento de bens e serviços, apresentando diversas opções de rota para as mais diferentes demandas que precisam de deslocamento.

Tamanho espaço dedicado aos veículos provocou um espantoso aumento na frota circulando em todo o estado de Mato Grosso, que cresceu mais de 120% na última década. Conforme a concessionária Rota do Oeste, em janeiro de 2017 foi registrado tráfego médio de 975 mil veículos de cargas na BR 163, contra 829 mil carretas e caminhões em dezembro de 2016.

Com tudo isso, além de engarrafamentos, poluição e descarte de resíduos, outro grave problema registra estatísticas alarmantes, até agora silenciosas: os incontáveis atropelamentos e mortes de animais silvestres.

Estimativas baseadas nos poucos estudos disponíveis pintam um quadro estarrecedor, com milhões de animais selvagens tendo suas vidas perdidas todos os dias sob as rodas, uma verdadeira chacina, inclusive de espécies ameaçadas de extinção – conforme dados da Polícia Rodoviária Federal (PRF), só em 2014 aconteceram 190 acidentes envolvendo animais de grande a pequeno porte nas BRs que cortam Mato Grosso, registros que representam uma média de 20 atropelamentos por mês.²

Um estudo realizado pelo IFMT (Instituto Federal de Educação Tecnológica de Mato Grosso) com o objetivo de apontar a quantidade de animais silvestres atropelados, em um trecho de 51 km entre as BRs 070 e 174, na região sudoeste de Mato Grosso, no município de Cáceres, relacionou a distribuição espacial das ocorrências dos atropelamentos com a paisagem de entorno da rodovia. Este percurso está inserido em uma área de transição do bioma Pantanal com o Cerrado. No levantamento desta área, em 42 viagens realizadas de fevereiro de 2015 a maio de 2016, foram encontrados 723 animais silvestres atropelados, esses resultados apontaram uma média de 17,21 registros por amostragem e 0,338 animais. km-1.dia-1. Entre as classes, a que apresentou maior ocorrência foi a dos mamíferos, com 575 exemplares, seguidos por 93 répteis, 47 aves e 7 Anfíbios. As espécies mais atingidas foram: Tatu-Peba, Capivara, Cachorro-do-Mato, Tatu-Galinha e Tamanduá-Mirim, registrando também a ocorrência de espécies em risco de extinção, como: Tamanduá-Bandeira, Tatu-Bola, Ariranha, Macaco-Prego. Ressaltando que, entre as classes de paisagens que contribuíram significativamente para os pontos de ocorrência dos atropelamentos foram as áreas de mata e com presença de água.³

Ema Mata Atlântica não se configuram animais confinados, entretanto existem animais silvestres: capivaras, onças e preguiças, por exemplo, que atravessam rodovias. E locais onde tem fazendas e sítios que possuem animais confinados, como bois e cavalos, é sempre necessário que o proprietário do local faça revisões periódicas na cerca a fim de evitar que o animal saia e cause acidentes nas estradas ou rodovias.

Com relação ao nível nacional, não há monitoramento sistemático da mortalidade de onças, tamanduás, preguiças, macacos, veados e muitas outras espécies ameaçadas em todo o território brasileiro, o que complica ainda mais tal cenário.

**ESTADO DE MATO GROSSO****ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

As estimativas mostram que mais de 450 milhões de animais selvagens podem estar sendo mortos anualmente em 1,7 milhões de quilômetros de estradas existentes em todo o Brasil. Deste número, 390 milhões são de pequenos animais como sapos, cobras, aves e mamíferos de pequeno porte, 55 milhões são animais como lebres, gambás, macacos, jiboias, tartarugas, entre outros e 5 milhões são de grandes animais, tais como onças, onças-pardas, lobo-guará, tamanduá-bandeira, lontras, canídeos e outros felinos de várias espécies.

O atropelamento é apenas o mais visível dos impactos inerentes a todas rodovias e ferrovias. Os demais são mais difíceis de serem quantificados quanto à mortalidade e efeitos diretos, mas certamente implicam em redução da viabilidade populacional a médio e longo prazo.

Dessa forma, com relação a mortalidade determinada por atropelamento, as taxas encontradas para o Brasil variam enormemente, tanto em função da região, quanto do grupo considerado. Qualquer empreendimento nas estradas gera impactos negativos. Durante a construção destes há a perda de habitats, o aumento da compactação e redução da filtração do solo, podendo alterar a biota e, o crescimento da vegetação no entorno é impedida pelo seu corte e uso de herbicidas que mantém a vegetação no estágio inicial de sucessão.

Algumas pesquisas têm relatado que a presença da rodovia afeta o comportamento de animais, sendo que, alguns evitam a rodovia devido às perturbações do tráfego (ruído, produtos químicos, luminosidade etc); outros permanecem na borda da rodovia, sem levar em conta o tráfego; e por fim, os animais que somente evitam a rodovia quando há algum carro trafegando.

De todos os impactos o atropelamento é o mais evidente. E este pode afetar a demografia das populações e a estrutura de comunidades. As características das estradas, do tráfego e outros fatores, como o padrão da paisagem espacial, o clima da região, e a sazonalidade podem influenciar na determinação dos locais e taxas de atropelamento. Se os impactos negativos de empreendimentos viários determinam a redução da biodiversidade em áreas ocupadas por atividades antrópicas, seus efeitos são potencializados quando se considera unidades de conservação. Rodovias devem ser evitadas próximas a áreas reservadas para a conservação, pois podem levar o empobrecimento de espécies sensíveis a estradas e suas perturbações.

Destaca-se que esta proposta se inspirou em projeto de teor semelhante apresentado pelo Deputado Stephannes Júnior do Estado do Paraná.

Diante de todo o exposto e em face da importância da matéria, solicito o apoio dos nobres pares desta Casa de Leis para a aprovação desta legislação.

A SSL emitiu Ficha Técnica, informando que “Não foi identificada nenhuma das situações acima elencadas” (fl. 06).

Cumprida a primeira pauta, a propositura foi encaminhada à Comissão de Infraestrutura Urbana e de Transporte que, pelo parecer encartado nos autos (Parecer N.º 0059/2021/CIUT – O.S. N.º 0174/2021), opinou pela sua aprovação (fls. 07/15), tendo, na



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



sequência, sido aprovada em 1ª votação pelo soberano Plenário desta Casa de Leis no dia 16/11/2021 (fl. 15/verso).

Após, a proposição foi colocada em 2ª pauta, que se iniciou em 17/11/2021 e foi cumprida em 24/11/2021, sendo que, na data de 25/11/2021, os autos foram encaminhados a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, tendo nela se aportado na mesma data, tudo conforme fl. 15/v.

Não obstante, o Deputado Paulo Araújo apresentou Emenda Supressiva N.º 01 (fl. 16), motivo pelo qual os autos da propositura retornaram à Comissão de Mérito, que emitiu o Parecer N.º 0073/2021/CIUT – O.S. N.º 0250/2021, reiterando a orientação anterior com o acréscimo da opinião pelo acatamento da referida emenda supressiva (fls. 17/23).

O PL 716/2021 retornou à CCJR em 16/12/2021, porém, em 02/02/2022 (data informada na intranet), recebeu o apensamento dos autos do PL 1108/2021, razão pela qual, em 30/06/2022, o insigne Deputado Dilmar Dal Bosco, no exercício da Presidência da CCJR, proferiu o r. despacho de fls. 24/26, a fim de que a Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora (SPMD) deliberasse em remeter os autos à Comissão de Mérito novamente, com o propósito de apreciar a situação resultante do apensamento.

A SPMD anuiu em remeter os autos novamente à Comissão de Infraestrutura Urbana e de Transporte, que emitiu o seu terceiro parecer de mérito, reiterando o anterior, aditando-o, porém, com a opinião de rejeição do PL 1108/2021 em apenso (fls. 27/32).

Após, os autos retornaram, no dia 29/11/2022, a esta CCJR (fl. 32/v).

Nesta CCJR, proferiu-se o r. Despacho N.º 08/2023/SPMD/NCCJR/ALMT (fls. 33/34), devolvendo os autos da propositura à SPMD, a fim dela deliberar acerca da Emenda Supressiva N.º 01, diante do fato do terceiro parecer de mérito ter se omitido em confirmar ou não a opinião favorável à aprovação da Emenda Supressiva N.º 01.



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 SPMD providenciou, então, a remessa dos autos à Comissão de Mérito (fl. 34/v), a fim de que ela sanasse a omissão mencionada quanto à mencionada Emenda Supressiva N.º 01.

A Comissão de Infraestrutura Urbana e de Transporte emitiu o seu quarto parecer de mérito, sendo favorável à aprovação do PL 716/2021, acatando a Emenda Supressiva N.º 01 e opinando pela prejudicialidade do PL 1108/2021 em apenso (fls. 35/41).

Enfim, a propositura retornou a esta CCJR, para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal, regimental e jurídico.

É o relatório.

II – Análise

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 e jurídico sobre todas as proposições oferecidas à deliberação do Plenário desta Casa de Leis.

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.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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

Assim, consta da proposta que ela “Dispõe sobre a adoção de medidas que aumentam a segurança da circulação de animais silvestres, domésticos e de criação nas estradas, rodovias e ferrovias mato-grossenses”, e as suas regras estão apresentadas nos seguintes dispositivos:

Art. 1º Esta Lei institui a adoção de medidas que visem assegurar a circulação segura de animais silvestres, domésticos e de criação nas estradas, rodovias e ferrovias mato-grossenses, promovendo a redução de acidentes.

Art. 2º Os Estudos de Viabilidade Técnica e Ambiental (EVTA) e Estudos de Impacto Ambiental (EIA) relativos ao planejamento, à construção, à reforma e à duplicação de estradas, rodovias e ferrovias devem prever a adoção de medidas mitigadoras do número de acidentes envolvendo animais, veículos e pessoas.

Art. 3º Para os fins previstos nesta lei devem ser adotadas pelo menos as seguintes medidas mitigadoras do número de acidentes com animais silvestres, domésticos e de criação nas estradas, rodovias e ferrovias do território estadual:

I - adoção de Cadastro Estadual Público de acidentes animais silvestres, domésticos e de criação com a concepção de banco de dados no qual sejam registrados todos os acidentes desta natureza, bem como, demais informações de pesquisa e localização de passagens subterrâneas.

II - fiscalização e monitoramento constante nas áreas de maior incidência de atropelamentos de animais silvestres, domésticos e de criação, identificadas a partir dos dados do Cadastro Estadual ou do Cadastro Nacional.

III - fortalecimento das estruturas de instituições já existentes, para a celebração de acordos e convênios, com profissionais capacitados.

IV - Implantação de medidas que auxiliem a travessia da fauna silvestre, tais como: Instalação de sinalização vertical e horizontal, redutores de velocidade, passagens subterrâneas, passarelas, pontes, cercas e refletores.

V - Promover a educação ambiental com a realização de pelo menos campanhas que visem a conscientização dos motoristas e da população.

Parágrafo único. Caso a estrada, rodovia ou ferrovia se localize no interior ou no entorno de uma Unidade de Conservação (UC), e a estrada, a rodovia ou a ferrovia não esteja prevista no Plano de Manejo da referida UC, é necessária a implantação de medidas mitigadoras e o seu monitoramento permanente.

Art. 4º As estradas, rodovias e ferrovias federais, estaduais e municipais já existentes no território mato-grossense deverão se adequar, após estudos específicos, às regras concernentes as medidas mitigadoras constantes desta lei.



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. 5º O não cumprimento das obrigações impostas, sujeitará o responsável ao pagamento de multa a ser definida em regulamento próprio.

Art. 6º O Poder Executivo poderá regulamentar os prazos para adequação e outros aspectos necessários à completa aplicação desta Lei.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor 90 dias após sua publicação.

Desde já, porém, informa-se que este parecer recomenda a rejeição da propositura e a prejudicialidade do seu apenso.

II.I - Da (s) Preliminar (es);

É preciso informar que esta propositura será analisada, tendo por objeto o texto original do PL 716/2021, suprimindo-se o teor do seu art. 3º, diante do fato da Comissão de Mérito ter considerado válida a Emenda Supressiva N.º 01.

Informa-se, ainda, que há em apenso o PL 1108/2021, o qual incorre em prejudicialidade, uma vez que a Comissão de Mérito o rejeitou (fl. 27/32) por trazer “matéria análoga, apresentada posteriormente e ausente de inovação” quando comparado com o PL 716/2021, que é uma propositura que precede àquele (PL 1108/2021).

Logo, pela praxe deste Legislativo, a opinião desta Relatoria abordará com a profundidade devida apenas o PL 716/2021, pois, neste ato, referenda-se a prejudicialidade do Projeto de Lei N.º 1108/2021, reconhecida pela Comissão de Mérito também.

II.II - 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 à competências materiais (i. é, competências de ordem administrativa).

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



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



(competências concorrentes administrativas); 5) competência legislativa concorrente; 6) competências dos municípios; (...)

A COMPETÊNCIA **PRIVATIVA** da União para legislar esta 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).

O parágrafo único do art. 22 prevê a possibilidade de lei complementar federal vir a autorizar que os Estados-membros legislem sobre questões específicas de matérias relacionadas no artigo.

(...).

É formalmente inconstitucional a lei estadual que dispõe sobre as matérias enumeradas no art. 22, se não houver autorização adequada a tanto.

(MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional / Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gonet Branco. - 15. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 934).

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 relacionadas como os assuntos não delegáveis, enquanto as privativas poderiam sê-la.

Pode-se dizer, então, que o art. 21 da CF trata da competência exclusiva da União, enquanto o seu art. 22 trata da privativa.

Parte da doutrina, porém, entende que os termos podem ser usados com o mesmo sentido.

Quanto à COMPETENCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE pode-se dizer, de acordo com a doutrina especializada, que é um condomínio legislativo, de que resultarão normas gerais a serem editadas pela União e normas específicas, a serem editadas pelos Estado-membros. O Art. 24 da Lei Maior enumera as matérias submetidas a essa competência concorrente (...)

Os Estados-membros e o Distrito Federal podem exercer, com relação às normas gerais, competência suplementar (art. 24§ 2º), o que significa preencher claros,



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



suprir lacunas. Não há falar em preenchimento de lacuna, quando o que os Estados ou o Distrito Federal fazem é transgredir lei federal já existente. (...)

Quando da falta completa da lei com normas gerais, o Estado-membro pode legislar amplamente, para suprir, assim, a inexistência do diploma federal. (...)

Pode-se dizer que o propósito de se entregar à União a responsabilidade por editar normas gerais se liga à necessidade de nacionalizar o essencial, de tratar uniformemente o que extravasa o interesse local.

(MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional / Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gonet Branco. - 15. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 936-937).

Quando da análise da Constitucionalidade da proposta legislativa, deve-se verificar sua submissão tanto sob o quesito formal quanto o material.

Sobre vícios quanto à Constitucionalidade Formal, diz a doutrina:

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 dos entes federados.

(...).

De tudo se vê, por conseguinte, que inconstitucionalidade formal tem duas dimensões: uma atrelada às diferentes fases do processo legislativo de formação das espécies normativas (fase de iniciativa, fase de deliberação parlamentar, fase de deliberação executiva, fase de promulgação e fase de publicação) e a outra vinculada ao pacto federativo e suas regras de competência, edificadas sob a égide do princípio da predominância do interesse, sem nenhum tipo de hierarquização entre os entes federados.

(...) dimensões da inconstitucionalidade formal, quais sejam: inconstitucionalidade formal propriamente dita (vícios do processo legislativo) e inconstitucionalidade formal orgânica (vícios da repartição de competências dos entes federativos).

(...).

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).

Quanto a isso, percebe-se que a propositura não atende à constitucionalidade formal quanto à iniciativa da sua apresentação a este 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



A proposta em análise, embora confira proteção aos animais silvestres, ela confere toda a responsabilidade pela execução das ações de implantação das regras apresentadas ao Poder Executivo, o que caracteriza expressamente atribuições a outro Poder, constituindo clara intromissão no seu poder discricionário.

A iniciativa está, portanto, viciada por não ter sido apresentada pelo senhor Governador do Estado de Mato Grosso, pois os serviços que, em tese, deveriam observar as regras do PL 716/2021 são prestados pelo Poder Executivo no exercício de sua função típica de construir e manter estradas, rodovias e ferrovias estaduais.

Não é, portanto, o Poder Legislativo que exercerá a função típica executiva de dar cumprimento aos termos da propositura.

Assim, a proposta ao determinar as ações a serem executadas pelo Poder Executivo acaba por dar novas atribuições a ele, tornando a matéria inconstitucional por invadir a sua esfera administrativa, alcançando atos ligados à atividade típica da Administração Pública do Poder Executivo, conforme dispõe o parágrafo único, inciso II, alínea “d” do artigo 39 da Constituição do Estado de Mato Grosso. Vejamos:

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.

Parágrafo único São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

II - disponham sobre:

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da Administração Pública.

Como é sabido, a Carta Federal consagra a repartição da competência legislativa vertical entre a União, Estados e Municípios.

Igualmente, em face do notório alargamento da atuação do Executivo no processo legislativo diante dos demais Poderes, há a previsão de uma repartição de competência em termos horizontais, onde há matérias privativas a serem legisladas por órgãos específicos de cada unidade da Federação.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



É por isso que o Parlamento não pode delegar funções ao governador, nem receber delegações do Executivo e vice-versa. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis, visto que os Poderes são independentes entre si, devendo guardar a devida harmonia no exercício de suas respectivas competências (CF, art. 2º) – excetuadas as possibilidades admitidas pela Carta Magna –, tanto que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica em reconhecer a inconstitucionalidade de projetos de lei que impliquem na criação de novas atribuições ao Poder Executivo:

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 10.893/2001, DO ESTADO DE SÃO PAULO. IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMA ESTADUAL DE SAÚDE VOCAL EM BENEFÍCIO DE PROFESSORES DA REDE ESTADUAL DE ENSINO. ALTERAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES. MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. NORMAS DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA AOS ESTADOS-MEMBROS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA. 1. Ao instituir programa de atenção especial à saúde de professores da rede pública local, a Lei 10.893/01 cuidou de instituir um benefício funcional, alterando o regime jurídico desses servidores, além de **criar atribuições e responsabilidades para Secretarias Estaduais**. 2. Ao assim dispor, por iniciativa parlamentar, a lei estadual entrou em contravenção com regras de reserva de iniciativa constantes do art. 61, II, alíneas “c” e “e”, da CF, que, segundo ampla cadeia de precedentes deste Supremo Tribunal Federal, são de observância obrigatória pelas Constituições Estaduais. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 4211, Relator: Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-053 DIVULG 21-03-2016 PUBLIC 22-03-2016).

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Artigos 238 e 239 da Constituição do estado do Rio Grande do Sul. 3. Lei estadual n. 9.726/1992. 4. Criação do Conselho de Comunicação Social. 5. O art. 61, § 1º, inciso II, alínea “a” da Constituição Federal, prevê reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo para criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública. 6. **É firme a jurisprudência desta Corte orientada pelo princípio da simetria de que cabe ao Governador do Estado a iniciativa de lei para criação, estruturação e atribuições de secretarias e de órgãos da administração pública.** 7. Violação ao princípio da separação dos poderes, pois o processo legislativo ocorreu sem a participação chefe do Poder Executivo. 8. Ação direta julgada procedente.

(ADI 821, Relator: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 02/09/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-239 DIVULG 25-11-2015 PUBLIC 26-11-2015).”. (grifos nossos).



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

Portanto, o projeto ora em questão, apesar de sua relevância, sofre do vício de inconstitucionalidade por violar o art. 2º da Constituição Federal e o art. 39, parágrafo único, II, “d”, da Constituição do Estado de Mato Grosso.

Ademais, em que pese à matéria tratar de questão de relevante interesse público, o certo é que a matéria proposta também interfere diretamente em contratos celebrados pelo Poder Executivo, especificadamente nos contratos de concessão de serviço público, caracterizando, assim, uma afronta ao princípio constitucional da reserva de administração, princípio esse que restringe a atuação legislativa em matérias sujeitas à competência administrativa do Poder Executivo.

O Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que compete ao Chefe do Executivo, a iniciativa de Leis que venham interferir em contratos de concessão de serviços públicos, por incidir em matéria sujeita à reserva de administração do Executivo, conforme se depreende em recentes julgados de diferentes Turmas deste Tribunal, *in verbis*:

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. (ARE 1075713 AgR, Relator: 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



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



(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.

(ARE 929591 AgR, Relator: DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 06/10/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-247 DIVULG 26-10-2017 PUBLIC 27-10-2017) – grifos e negritos nossos.

Convém destacar que as concessionárias de serviços públicos, que administram o serviço de pedágio das rodovias estaduais, passam por um procedimento licitatório, onde é definida a política tarifária a ser aplicada, conforme dispõe o inciso III do parágrafo único do art. 175, da Constituição Federal, senão vejamos:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

(...)

Por isso, qualquer alteração posterior e unilateral do contrato – como a exigida pela proposta de lei em apreço – deverão passar por uma nova análise de política tarifária, de modo à reestabelecer o equilíbrio econômico e financeiro, conforme prevê o § 4º do art. 9º da Lei Federal (LF) N.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos regulamentando assim o art. 175 da Constituição Federal, a saber:

Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.

(...)

§ 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.



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



Nesse sentido, modificando as condições previamente estabelecimentos nos instrumentos contratuais de concessão, a propositura interfere no equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, violando o disposto no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal:

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

Sobre o tema a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro assim nos ensina:

Ao poder de alteração unilateral, conferido à Administração, corresponde o **direito** do contratado, de ver mantido o **equilíbrio econômico-financeiro** do contrato, assim considerada a relação que se estabelece, no momento da celebração do ajuste, entre o encargo assumido pelo contratado e a prestação pecuniária assegurada pela Administração (...).
(Direito administrativo. – 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 593).

A propositura em apreço está a exigir a observância de novos itens para além dos já previsto pela legislação, vindo a ferir a relação contratual diante da oneração que acarretará, seja para os novos, seja para os contratos em continuação, conforme previsto no art. 4º do PL em apreço; consequentemente, **não cabe, no presente caso, a possibilidade de iniciativa parlamentar.**

Desse modo, somente o poder concedente poderia propor alterações no contrato, garantindo a manutenção do seu equilíbrio econômico financeiro.

Do Projeto de Lei, conclui-se que o teor dos seus arts. 1º e 2º são potenciais geradores de despesas ao Poder Executivo por exigir, implícita e explicitamente, que sejam adotadas as medidas propostas em todo o território mato-grossense, tanto nas áreas urbanas (proteção aos animais domésticos) quanto nas áreas rurais (proteção aos animais silvestres).

É inegável que tal tentativa importa em flagrante inconstitucionalidade da proposição por afrontar o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, conforme o art. 2º da C.F.



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



Evidente que, a adoção da providência proposta imporá ao Poder Executivo e às concessionárias prestadoras de serviço público novas despesas, razão pela qual deve ser observado aqui o disposto no artigo 16 da Lei Complementar Federal n.º 101/2000, que prevê que toda criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental deve ter análise do impacto financeiro:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Tal dispositivo foi constitucionalizado durante o período do Novo Regime Fiscal no art. 113 do Ato das Disposições Transitórias – ADCT da Constituição Federal. Vejamos:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Embora a determinação constitucional conste no ADCT da Constituição Federal, a aplicação do preceito vai além do âmbito federal, **atingindo todos os níveis federativos**.

Referida questão já foi analisada pelo Supremo Tribunal Federal; vejamos:

(...). A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos.

(ADI 5816, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 25-11-2019 PUBLIC 26-11-2019) – grifamos.

Portanto, o projeto ora em questão, sofre do vício de inconstitucionalidade por violar o art. 2º da CF, o art. 113 do ADCT/CF, os arts. 9º e 39, parágrafo único, II, “d”, da CE, bem como possui o vício da ilegalidade por afrontar o art. 16 da LCF n.º 101/2000, razão pela qual a Emenda



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

NCCJR
Fls. 57
Rub. 2

Supressiva N.º 01 deve acompanhar o mesmo destino da propositura principal por ser ela acessória desta.

Assim, a interferência do Poder Legislativo na esfera de **competência privativa** do Poder Executivo resulta em **transgressão ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes**, previsto na Constituição Federal e na Constituição do Estado, padecendo a proposta do **vício de iniciativa**, razão pela qual vislumbramos questões constitucionais que caracterizem impedimento à tramitação e aprovação desta propositura.

É o parecer.

III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, em face da **inconstitucionalidade**, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei N.º 716/2021, de autoria do Deputado Paulo Araújo, bem como da Emenda Supressiva N.º 01, de autoria do Deputado Paulo Araújo, restando **prejudicado** o Projeto de Lei N.º 1108/2021 em apenso, de autoria do Deputado Wilson Santos.

Sala das Comissões, em 02 de 05 de 2023.



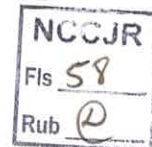
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei N.º 716/2021 e Projeto de Lei N.º 1108/2021 (apenso) – Parecer N.º 352/2023/CCJR
Reunião da Comissão em <u>02 / 05 / 2023.</u>
Presidente: Deputado <u>Fabiano</u>
Relator (a): Deputado (a) <u>Diego Guimarães</u>

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, em face da inconstitucionalidade , voto contrário à aprovação do Projeto de Lei N.º 716/2021, de autoria do Deputado Paulo Araújo, bem como da Emenda Supressiva N.º 01, de autoria do Deputado Paulo Araújo, restando prejudicado o Projeto de Lei N.º 1108/2021 em apenso, de autoria do Deputado Wilson Santos.

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