



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 459/2020/CCJR

Referente ao Projeto de Lei n.º 571/2019, que “Altera e acrescenta dispositivos da Lei n.º 8.620, de 28 de dezembro de 2006, que institui a cobrança de pedágio nas rodovias estaduais e dá outras providências.”

Autor: Deputado Xuxu Dal Molin

Relator: Deputado Dr. Eugênio

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 29/05/2019, sendo colocada em segunda pauta em 11/12/2019, cujo cumprimento ocorreu em 18/12/2019, após foi encaminhada para esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR no dia 19/12/2019, nela se aportando na mesma data, tudo conforme as folhas n.º 02 e 30/verso.

Submete-se a esta Comissão o Projeto de Lei n.º 571/2019, de autoria do Deputado Xuxu Dal Molin, conforme ementa acima.

De acordo com o projeto em referência, a finalidade é alterar e acrescentar dispositivos à Lei n.º 8.620, de 28 de dezembro de 2006, que institui a cobrança de pedágio nas rodovias estaduais e dá outras providências.

O Autor em justificativa assim expõe:

A Lei n.º 10.861, de 26 de março de 2019, instituiu o Programa de Parcerias entre a Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil para investimentos nos sistemas rodoviário, aeroportuário e aquaviário de competência do Estado de Mato Grosso.

Buscava-se, aí, fortalecer as relações entre o poder público estadual e as organizações da sociedade civil, de forma organizada e estruturada, possibilitando a solução de problemas específicos, de forma criativa e inovadora.

Com relação ao sistema rodoviário especificamente, além da execução de obra, previu a exploração da rodovia, mediante a cobrança de pedágio, visando a sua manutenção.

Nesse particular, apoiou-se totalmente na Lei n.º 8.620, de 28 de dezembro de 2006 e suas alterações.

Então, a referida lei, em nosso entendimento, passou a necessitar de ajustes para que possa cumprir adequadamente a sua função.



Desta forma, estamos apresentando as alterações entendidas como necessárias, as quais submeto a avaliação do plenário para análise e aprovação.

Esclarecendo cada uma das alterações, temos:

1 – acréscimo dos § 4º e § 5º ao art. 5º

Esses dispositivos acrescidos permitem também, colocar em condições de serem pedagiadas, as rodovias em obras de pavimentação (revestimento primário), auxiliando na obtenção de recursos, isso sem prejuízo da manutenção do trecho pavimentado.

Essa sistemática possibilita que os usuários das rodovias auxiliem na pavimentação do segmento complementar.

2 – alteração do art. 6º

Esse artigo diz respeito à reajuste de valor do pedágio.

A Lei nº. 8.264/2004, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão de serviços e obras públicas no âmbito do setor rodoviário matogrossense, estabelece, no inciso VII do art. 18, que o edital deverá prever os critérios de reajustes e revisão da tarifa de pedágio.

Na lei nº. 8.666/1993, Lei de Licitações e Contratos, no inciso XI do art. 40, faz idêntica exigência. A Lei nº. 8.987/1995, lei federal que dispõe sobre concessão, estabelece em seu art. 9º, que a tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nessa Lei, no edital e no contrato.

Aqui não poderia ser diferente e, assim, propõe que transcorrido um ano da assinatura do termo, aplica-se o reajustamento que, em sua essência é utilizado para reparar a desvalorização da própria moeda, ou seja, a inflação.

O parágrafo único prevê, que além do reajuste, se faça a revisão do valor do pedágio, considerando a nova extensão de rodovia pavimentada.

3 – alteração do art. 7º, com a inclusão do inciso XII e parágrafo único

O inciso XII acrescido, permite a cobrança de pedágio de veículos tipo motocicleta ou similares, comum a todas as praças de pedágio.

Esses veículos hoje, mesmo não pagando pedágio, se beneficiam dos serviços de assistências aos usuários.

O parágrafo único estabelece o valor do pedágio. Para motocicleta está prevendo a incidência correspondente a 50,0% do valor do pedágio e, para reboque o mesmo valor por eixo.

4 – acréscimo da alínea “j” e §§ do art. 8º

Esse artigo diz respeito as isenções.

A alínea “j” inclui a isenção dos eixos suspensos dos veículos de transportes de cargas que circularão vazios, isso nos termos da Lei nº. 13.711, de 24 de agosto de 2018, que alterou a Lei nº. 13.103, de 02 de março de 2015.

A inclusão dos §§ 1º e 2º, apenas disciplina a fiscalização. Para isso houve a necessidade de transformar a denominação de “parágrafo único” para § 1º.

5 – alteração do § 5º e acréscimo do § 6º e § 7º do art. 10º

A alteração e acréscimo desses dispositivos estabelecem as linhas gerais para prestação de contas, orientando a escrituração contábil da receita e despesa proveniente da arrecadação do pedágio pela Organização da Sociedade Civil, na movimentação do Estado, a fim de distinguir da concessão comum, evitando problemas com o controle externo.



Permite também, conhecer o volume de veículos/eixos pedagiados e os isentos, permitindo registros, para uma eventual utilização estatística.

Complementarmente, vale esclarecer, que no Estado de Mato Grosso as concessões comuns, ou aquelas autossustentáveis, se orientam pelas disposições da Lei nº. 8.264/2004. Isto quer dizer que a receita proveniente da cobrança de pedágio é suficiente para ofertar um serviço adequado, nos termos da legislação.

A Lei nº. 8.264/2004 é a lei específica do Estado de Mato Grosso para concessão no setor rodoviário, e foi construída a semelhança da Lei Federal nº. 8.986/1995 e, por recomendação dessa (parágrafo único, do art. 1º).

Caso a receita não seja suficiente e, o Estado dispuser de recursos para auxiliar, constitui-se uma PPP patrocinada, nos termos da Lei nº. 11.079/2004.

A situação de semelhança nos dois casos, é que são realizadas mediante licitação, na modalidade concorrência e são formalizadas através de contrato administrativo de concessão, ou seja, contrato de concessão comum ou contrato de concessão patrocinada (PPP).

Segundo o parágrafo único, do art. 2º, da Lei nº. 8.666/1993, considera-se contrato qualquer ajuste firmado entre a Administração Pública e particulares com a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Existe, porém, o caso em que a concessão não é autossustentável e o Estado não possui recursos financeiros para constituir uma PPP.

A solução está, então, no art. 17 da Lei Estadual nº. 10.861, de 25 de março de 2.019, onde, ficando comprovada a inviabilidade dos dois casos citados acima, fica autorizada a transferência às organizações da sociedade civil para a operação, manutenção, conservação, realização de obras e/ou investimentos, mediante cobrança de tarifa de pedágio, nos termos da própria lei, sua regulamentação e da Lei nº 8.620, de 28 de dezembro de 2006.

O Estado de Mato Grosso passa a ter, então, 3 (três) modelos para estabelecer a cobrança de pedágios em suas rodovias:

1º - contrato de concessão comum, nos termos da Lei nº. 8.264/2004;

2º - contrato de concessão patrocinada (PPP), nos termos da Lei nº. 11.079/2004;

3º - termo de parceria, firmado com entidade sem fins lucrativos, nos termos do art. 17, da Lei nº. 10.861/2019 c/c a Lei nº. 8.620/2006.

As parcerias a serem celebradas com entidade sem fins lucrativos, quanto a cobrança de tarifa, se faz necessário o seu registro, mesmo que escritural, na contabilidade do Estado, fazendo, assim, distinção entre o termo de parceria e o contrato de concessão comum, que poderia ser identificada como ilegalidade, pois, foi firmado sem um procedimento licitatório, na modalidade "concorrência", nos termos da Lei nº. 8.264/2004. – grifos e negritos do Autor do Projeto de Lei.

Frise-se que, cumprida a primeira pauta, o projeto foi encaminhado à Comissão de Infraestrutura Urbana e de Transporte, a qual exarou parecer de mérito favorável à aprovação, tendo sido aprovado em 1.ª votação pelo Plenário desta Casa de Leis no dia 10/12/2019.



Após, os autos foram encaminhados a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal 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.

O presente projeto de lei objetiva alterar e acrescentar dispositivos à Lei nº 8.620, de 28 de dezembro de 2006, que institui a cobrança de pedágio nas rodovias estaduais e dá outras providências.

Analisando a proposição, verifica-se que a alteração e inclusão de dispositivos possui a finalidade precípua de dispor sobre a forma da cobrança do pedágio, como é o caso dos acrescidos §§ 4º e 5º ao art. 5º deste Projeto de Lei. Além disto, a Iniciativa pretende com a alteração ao art. 6º da Lei definir o índice de correção monetária para a atualização do pedágio, porém este elemento adentra em especificidades do contrato de concessão de exploração dos serviços de conservação das rodovias estaduais, podendo alterar os seus termos, violando a Cláusula do *Pacta sunt servanda* (os pactos são para ser observados) e a Cláusula *Rebus sic stantibus* –presunção nos contratos comutativos (contrato em que se presume a equivalência das prestações), de trato sucessivo (contrato firmado com cumprimento em prestações sucessivas) e de execução diferida (quando se admite que a prestação cabível a qualquer das partes seja cumprida em momento posterior), resultante da necessidade das cláusulas contratuais serem cumpridas desde que observada a mesma situação fática do momento do estabelecimento de seus termos –, cujas cláusulas são implícitas e impõe a obrigatoriedade das partes observarem aquilo que foi pactuado.

O Projeto de Lei (art. 7º, XII) visa também exigir o pedágio de motocicletas ou veículos similares. Não haveria objeção se o próprio Poder Executivo não vê a necessidade de tal cobrança, tanto que a cobrança foi suspensa por força de Lei de iniciativa do referido Poder (Lei Estadual n.º 8.720, de 09 de outubro de 2007). Assim, além de atingir negativamente a conveniência e oportunidade da administração pública em estabelecer critérios quanto à cobrança de pedágio, exigir o preço público dos veículos mencionados sem que haja necessariamente a redução da cobrança do pedágio em relação aos demais veículos acaba por prejudicar o usuário da rodovia e o próprio Estado, que deve prezar pelo respeito ao interesse público de garantir aos seus cidadãos o direito à locomoção; da forma como está o Projeto de Lei neste ponto, ele beneficia apenas uma das partes, qual seja: a concessionária, que perceberá um aumento de sua receita, em razão de passar a ter direito a uma quantia que é abrigada pela isenção sem apresentar nenhuma contraprestação ao



Estado pelo benefício. Só quem sai perdendo é o usuário, que até então estava sob a salvaguarda do Estado.

O art. 8º, j, do Projeto de Lei pretende isentar do pedágio os eixos suspensos dos veículos de cargas que circularem vazios. Esta medida seria interessante, mas como tal regra é parte do Projeto de Lei e este tem regras inconstitucionais, o dispositivo em questão deve ser rejeitado. Ademais, tal regra já existe e está em vigor no art. 17 da Lei Federal n.º 13.103/2015, que “Dispõe sobre o exercício da profissão de motorista; altera a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis n.º 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro, e 11.442, de 5 de janeiro de 2007 (empresas e transportadores autônomos de carga), para disciplinar a jornada de trabalho e o tempo de direção do motorista profissional; altera a Lei n.º 7.408, de 25 de novembro de 1985; revoga dispositivos da Lei n.º 12.619, de 30 de abril de 2012; e dá outras providências”. A rejeição em análise também acaba por atingir o § 2º e 3º do mesmo art. 8º do Projeto de Lei, visto que acaba adquirindo o vício da inconstitucionalidade por arrastamento.

A redação do § 1º do art. 8º do Projeto de Lei apenas corrige a nomenclatura da SINFRA, porém, diante da rejeição integral do Projeto de Lei pelos defeitos já enumerados e a enumerar, não haverá prejuízo para o Estado a manutenção da denominação constante da Lei que se pretende alterar.

O § 5º do art. 10 do Projeto de Lei, por sua vez, apresenta incoerência legislativa, visto que pretende provocar alteração à Lei n.º 8.620/2006, fazendo remissão a si mesmo, tornando-o ininteligível, sem clareza e logicidade, ferindo o que dispõe o art. 17 da Lei Complementar Estadual n.º 6/1990.

Já o § 6º do art. 10 do Projeto de Lei fixa critérios de direcionamento da receita arrecadada com o pedágio, o que interfere diretamente na remuneração da concessionária e da política tarifária adotada em cada contrato de concessão presente e futuro, o que fere o art. 27 da Lei n.º 8.264, de 28 de dezembro de 2004, que “Dispõe sobre o regime de concessão e permissão de serviços e obras públicas no âmbito do setor rodoviário”. Como o Projeto de Lei não revoga os termos da Lei Estadual, pode produzir antinomia entre as leis, vindo a dificultar a arrecadação e a destinação da receita inclusive.

Quanto ao § 7º do art. 10 do Projeto de Lei, o mesmo também entra em choque com o art. 35 da Lei Estadual n.º 8.264/2004. Assim, como não há previsão da revogação dos termos da referida Lei, é salutar impedir que as regras criadas pelo Projeto de Lei em apreço entre em vigor, pois poderia causar danos irreparáveis ao Estado, aos usuários, à Concessionária e, especificamente, aos órgãos fiscalizadores, no caso à AGER - Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos.

Reforça a rejeição ao Projeto de Lei a ideia de que este almeja ser aplicável imediatamente, ou seja, a partir da data de sua publicação sem fazer qualquer ressalva quanto aos contratos em vigor.



Em suma, em que pese à matéria tratar de questão de relevante interesse público, o certo é que ela interfere diretamente em contratos de concessão de serviço público celebrados pelo Poder Executivo, caracterizando afronta ao Princípio Constitucional da Reserva de Administração, princípio este que restringe a atuação legislativa em matérias sujeitas à competência administrativa do Poder Executivo. O referido postulado impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias de competência executiva, privilegiando o Princípio Constitucional da Separação dos Poderes, corolário do Estado Federativo.

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

(...).

Assim, quaisquer alterações contratuais posteriores e com caráter unilateral deverão passar por uma nova análise de política tarifária, de modo a reestabelecer o equilíbrio econômico e financeiro, conforme prevê o § 4º do art. 9º, da Lei 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.

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

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



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



celebração do ajuste, entre o encargo assumido pelo contratado e a prestação pecuniária assegurada pela Administração”.

Dessa forma, a proposta colide com princípio da divisão de poderes e de competências entre o Executivo, Legislativo e Judiciário, que o poder constituinte originário estabeleceu como bases da democracia representativa.

Por idêntica razão constitucional, a Assembleia não pode delegar funções ao Governador, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º).

O Supremo Tribunal Federal já decidiu, acerca do tema, o seguinte:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.304/02 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. EXCLUSÃO DAS MOTOCICLETAS DA RELAÇÃO DE VEÍCULOS SUJEITOS AO PAGAMENTO DE PEDÁGIO. CONCESSÃO DE DESCONTO, AOS ESTUDANTES, DE CINQUENTA POR CENTO SOBRE O VALOR DO PEDÁGIO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS CELEBRADOS PELA ADMINISTRAÇÃO. VIOLAÇÃO. PRINCÍPIO DA HARMONIA ENTRE OS PODERES. AFRONTA. 1. A lei estadual afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de obra pública, celebrado pela Administração capixaba, ao conceder descontos e isenções sem qualquer forma de compensação. 2. Afronta evidente ao princípio da harmonia entre os poderes, harmonia e não separação, na medida em que o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos contratos administrativos celebrados. 3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente. (ADI 2733, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 26/10/2005, DJ 03-02-2006 PP-00011 EMENT VOL-02219-02 PP-00280).

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



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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

“(…) O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...)” (STF, ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).

Portanto, o presente projeto de lei é inconstitucional por vício formal de iniciativa e por ferir o princípio constitucional da separação de poderes, bem como normas infraconstitucionais em vigor.

É o parecer.

III – Voto do Relator

Pelas razões expostas, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei n.º 571/2019, de autoria do Deputado Xuxu Dal Molin.

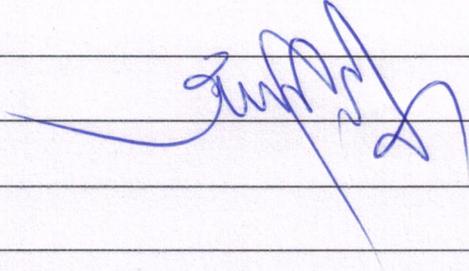
Sala das Comissões, em 09 de 06 de 2020.



IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei n.º 571/2019 – Parecer n.º 459/2020
Reunião da Comissão em 09 / 06 / 2020
Presidente: Deputado Dilmair Dal Bosco
Relator: Deputado Dr. Eugênio

Voto Relator
Pelas razões expostas, voto contrário à aprovação do Projeto de Lei n.º 571/2019, de autoria do Deputado Xuxu Dal Molin.

Posição na Comissão	Identificação do Deputado
Relator	
Membros	



ALMT
Assembleia Legislativa

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

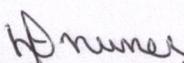
CTJ
Fis. <u>40</u>
Rub. <u>10</u>

FOLHA DE VOTAÇÃO – SISTEMA DE DELIBERAÇÃO REMOTA

Reunião:	33ª Reunião Extraordinária
Data/Horário:	09/06/2020 8h
Votação:	
Proposição:	PL N.º 571/2019
Autor:	Dep. Xuxu Dal Molin

VOTAÇÃO

DEPUTADOS TITULARES	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	AUSENTE
DILMAR DAL BOSCO – Presidente		X		
DR. EUGÊNIO – Vice Presidente	X			
LÚDIO CABRAL	X			
SILVIO FÁVERO	X			
SEBASTIÃO REZENDE	X			
DEPUTADOS SUPLENTE				
ROMOALDO JÚNIOR				
XUXU DAL MOLIN				
JANAINA RIVA				
ULYSSES MORAES				
SOMA TOTAL	4	1		
RESULTADO FINAL: Contrário a aprovação do Projeto de Lei				


Doninas de Almeida Nunes
Consultora Legislativa em substituição legal