

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 1.146, DE 2021

Dispõe sobre a criação da Política Nacional de Mobilidade Rural e Apoio à Produção - Estradas da Produção Brasileira, e dá outras providências.

Autor: Deputado CHRISTINO AUREO

Relator: Deputado TIÃO MEDEIROS

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.146, de 2021, de autoria do Deputado Christino Áureo, pretende criar a Política Nacional de Mobilidade Rural e Apoio à Produção, cujo título é “Estradas da Produção Brasileira”.

A proposição compõe-se de sete artigos, que podem ser assim sintetizados:

- **art. 1º:** apresenta o nome e a finalidade da Política;
- **art. 2º:** enumera os objetivos estruturantes da Política;
- **art. 3º:** conceitua estradas vicinais de produção e define suas características;
- **art. 4º:** classifica as estradas vicinais de produção em cinco categorias, de acordo com o tipo de pavimentação;
- **art. 5º:** trata da implantação e do gerenciamento da Política;
- **art. 6º:** cuida da criação do Conselho Consultivo das Estradas da Produção Brasileira e de sua composição; e
- **art. 7º:** apresenta a cláusula de vigência.



Em sua justificação, o autor informa que as estradas vicinais do país deveriam *“receber a atenção que a importância estratégica da interface existente com os mais variados vetores econômicos de desenvolvimento”*. Para o autor, *“infelizmente não é isso que se verifica quando da formulação de projetos estruturantes para o desenvolvimento do País”*.

Ademais, aduz o autor:

Mais das vezes, as estradas vicinais são tratadas como equipamentos de segunda linha sem que haja um planejamento transversal com outros equipamentos de mobilidade nem com os centros consumidores em geral. Lamentavelmente o tratamento conferido às estradas vicinais nas áreas de produção rural remete ao conformismo de ação sem que haja políticas estruturantes condizentes com a natureza operacional e com a importância que tais equipamentos deveriam receber.

Diante desse cenário, o autor acredita ser essencial a adoção do programa estruturante de recuperação e manutenção preventiva das vias vicinais de produção. Nas suas palavras, trata-se de *“uma política pública essencial para a agregação direta de emprego e renda da parcela significativa da sociedade”*.

O projeto não possui apensos e foi distribuído à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR); à Comissão de Viação e Transportes (CVT) e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), a qual analisará a admissibilidade, nos termos do art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Na CAPADR, em 21/10/2021, foi apresentado o voto da Relatora, Deputada Aline Sleutjes, pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.146, de 2021, na forma de substitutivo. O substitutivo, segundo a Relatora, promoveu alguns ajustes para reestruturar a proposição e conferir novo nome à política que se pretende implantar.

Ainda no âmbito da CAPADR, aberto o prazo para emendas ao substitutivo, foi apresentada a Emenda nº 1, de 2021, de autoria do Deputado Celso Maldaner, que buscava acrescentar a Confederação Nacional do



Transporte (CNT) à composição do Conselho Consultivo que representará a Política Nacional de Mobilidade Rural e Apoio à Produção.

Em 18/11/2021, foi apresentado o voto da Relatora pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.146, de 2021, e pela aprovação da Emenda nº 1, de 2021, nos termos de novo substitutivo. Em 1º de dezembro de 2021, a CAPADR manifestou-se pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.146, de 2021, na forma de substitutivo, e da Emenda nº 1, de 2021, nos termos do Parecer da Relatora, Deputada Aline Sleutjes.

Assim, a matéria seguiu para a CVT, onde, em 8/11/2022, foi apresentado o voto do Relator, Deputado Carlos Chiodini, pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.146, de 2021, na forma do Substitutivo adotado pela CAPADR, com quatro subemendas.

A Subemenda nº 1 alterou a denominação da política pública. A Subemenda nº 2 alterou a expressão “estradas vicinais” por “vias de produção” para compatibilizar a terminologia do Substitutivo com a do Código de Trânsito Brasileiro. A Subemenda nº 3 substituiu a redação do inciso IV do art. 3º do substitutivo para compatibilizar o texto com os objetivos da política pública. A Subemenda nº 4 incorporou ao art. 3º, que define os objetivos da política, três novos incisos que eram alíneas do inciso IV na redação do substitutivo.

A CVT, em 14/12/2022, concluiu pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.146, de 2021, na forma do Substitutivo adotado pela CAPADR, com quatro subemendas, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Carlos Chiodini.

Na sequência, a matéria seguiu para esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Ao fim do prazo regimental, foi apresentada a Emenda nº 1, de 2023, de autoria do Deputado Covatti Filho.

A apreciação da proposição é conclusiva pelas comissões e seu regime de tramitação é ordinário, conforme, respectivamente, o art. 24, *caput*, inciso II, e art. 151, *caput*, inciso III, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

É o relatório.



II - VOTO DO RELATOR

Nos termos do arts. 32, *caput*, inciso IV, alínea “a”; 54, *caput*, inciso I; e 139, inciso II, alínea “c”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania proferir parecer sobre a constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 1.146, de 2021.

De início, ressaltamos que, em relação à **constitucionalidade formal** da proposição, analisaremos aspectos relacionados à competência legislativa, à legitimidade da iniciativa parlamentar e ao meio adequado para o tratamento da matéria.

Sob esse prisma, o projeto de lei em análise trata de matéria de competência legislativa privativa da União, a saber: diretrizes da política nacional de transportes (art. 22, *caput*, inciso IX, CF/88) e trânsito e transporte (art. 22, *caput*, inciso XI, CF/88).

Além disso, a iniciativa parlamentar é legítima, conforme o disposto no art. 61, *caput*, da Constituição Federal, pois não há, no presente caso, reserva de iniciativa a outro legitimado. Por fim, o tratamento da matéria por meio de lei ordinária é adequado, pois não existe previsão constitucional que exija a adoção de lei complementar para regular a matéria.

Em relação à **constitucionalidade material**, são necessárias observações quanto ao Projeto de Lei nº 1.146, de 2021, ao substitutivo adotado pela CAPADR, às quatro subemendas da CVT e à Emenda nº 1, de 2023, apresentada nesta CCJC, pelo Deputado Covatti Filho.

Quanto ao Projeto de Lei nº 1.146, de 2021, em sua forma original, temos as seguintes considerações:

1. O *caput* do art. 5º dispõe que “a *política das Estradas da Produção Brasileira será implantada e gerenciada pelo Ministério do Desenvolvimento Regional em articulação com os Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e da Infraestrutura*”.



Ademais, o parágrafo único do art. 5º dispõe que a execução da política se dará por meio de convênios firmados entre a União e os Estados e o Distrito Federal, Municípios e consórcios intermunicipais.

Em nosso sentir, os dois dispositivos padecem de vício de inconstitucionalidade material. O *caput* do art. 5º viola o princípio da separação de poderes na medida em que atribui competência a órgãos específicos do Poder Executivo. Como é sabido, lei de iniciativa parlamentar que trate das atribuições dos órgãos do Poder Executivo usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Quanto ao parágrafo único do art. 5º, entendemos que representa interferência indevida na independência do Poder Executivo, a quem cabe definir o meio adequado para a execução da política pública. Naturalmente, o instrumento do convênio é uma das possibilidades à disposição da administração pública, mas não pode ser a única opção e por imposição do Poder Legislativo.

2. O art. 6º cria o “Conselho Consultivo das Estradas da Produção Brasileira” e estabelece sua composição com a participação de órgãos públicos e representações de classe (*Casa Civil da Presidência da República; Ministério do Desenvolvimento Regional; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Infraestrutura; Ministério da Economia; Governos Estaduais; Governos Municipais; Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA; e Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares – CONTAG*).

Conforme já explicitado, viola o princípio da separação de poderes lei de iniciativa parlamentar que atribui



competência a órgãos específicos do Poder Executivo. Ademais, o tratamento normativo mais adequado exige que a composição do conselho seja formada por meio das áreas de atuação. Quanto à participação de entidades representativas de classe (CNA e CONTAG), entendemos que a medida constitucionalmente mais adequada seria facultar sua participação.

3. O art. 7º estabelece um prazo de 90 (noventa) dias para que o Poder Executivo promova a regulamentação da lei.

Trata-se de dispositivo manifestamente inconstitucional, pois cabe ao Poder Executivo regulamentar, de acordo com critérios de conveniência e oportunidade, a execução dos objetivos estabelecidos por lei. Nesse sentido, o STF (ADI 4727) entende que *“a tentativa do Poder Legislativo de impor prazo ao Poder Executivo quanto ao dever regulamentar que lhe é originalmente atribuído pelo texto constitucional sem qualquer restrição temporal viola o art. 2º da Constituição”*.

4. Por fim, entendemos necessário ajuste no texto do art. 7º do projeto para estabelecer que a participação no Conselho Consultivo das Estradas da Produção Brasileira se dará a título honorífico, sem a percepção de remuneração de qualquer natureza. A medida é necessária para não haver dúvidas quanto à geração de despesa para o Poder Executivo.

Quanto ao substitutivo adotado pela CAPADR, temos as seguintes considerações:

1. O substitutivo saneou os vícios apontados no *caput* e no parágrafo único do art. 5º do projeto. O dispositivo que atribuía ao Ministério do Desenvolvimento Regional a responsabilidade pela implantação e gerenciamento da política foi suprimido. Além disso, a



execução do instrumento de convênio para a execução da política passou a ser uma faculdade.

2. No que se refere à composição do “Conselho Consultivo das Estradas da Produção Brasileira” (art. 6º do projeto), o substitutivo manteve a redação original com o acréscimo da Confederação Nacional do Transporte (CNT). Assim, permanece o vício referente à atribuição de competência a órgãos específicos do Poder Executivo.
3. Por fim, o substitutivo também saneou o vício apontado no 7º do projeto, que estabelecia prazo para que o Poder Executivo regulamentasse a lei.

Assim, entendemos que o substitutivo adotado pela CAPADR saneou as principais inconstitucionalidades apontadas no texto original do Projeto de Lei nº 1.146, de 2021, além de promover alguns ajustes para reestruturar a proposição e conferir novo nome à política que se pretende implantar. Portanto, não apresentaremos emendas para sanear o texto original da proposição. Os ajustes necessários serão realizados por meio da apresentação de subemendas ao substitutivo da CAPADR.

As quatro subemendas da CVT ao substitutivo adotado pela CAPADR podem ser assim sintetizadas:

1. **Subemenda nº 1:** alterou a denominação da política pública (substituiu “Estradas da produção Brasileira” por “Vias da Produção Brasileira”);
2. **Subemenda nº 2:** alterou a expressão “estradas vicinais” por “vias de produção”;
3. **Subemenda nº 3:** substituiu a redação do inciso IV do art. 3º do substitutivo para compatibilizar o texto com os objetivos da política pública;



4. **Subemenda nº 4:** incorpora ao art. 3º, que define os objetivos da política, três novos incisos que eram alíneas do inciso IV na redação do substitutivo.

Quanto à constitucionalidade material das submendas da CVT ao substitutivo adotado pela CAPADR, observamos que nada há que obste a aprovação, pois se amoldam aos princípios e regras que emanam da Constituição Federal.

A Emenda nº 1, de 2023, de autoria do Deputado Covatti Filho, apresentada nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), pretende promover duas alterações no texto original da proposição:

1. incluir o inciso IX no art. 2º do PL nº. 1.146, de 2021, para adicionar à lista de objetivos da política o estímulo à utilização do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e a Manifestação de Interesse Privado (MIP) com vista a permitir que pessoas físicas ou jurídicas possam apresentar subsídios à Administração Pública por meio de projetos, levantamentos e estudos de viabilidade; e
2. alterar a redação do inciso VI do art. 6º do projeto para incluir a Confederação Nacional de Municípios (CNM) como representante do Poder Executivo municipal no conselho Consultivo.

Conforme despacho exarado pelo Presidente desta Casa, compete à CCJC pronunciar-se apenas quanto à admissibilidade da proposição, nos termos do art. 54 do Regimento Interno. Assim, não cabe a esta Comissão promover alterações que afetem o mérito da matéria. Em nosso entendimento, as alterações sugeridas pelo Deputado Covatti Filho afetam o mérito da proposição e são, portanto, antirregimentais.

Quanto à escolha dos representantes dos governos estaduais e municipais (incisos V e VI do projeto), entende-se que será responsabilidade das administrações correspondentes a articulação para a indicação de seus representantes. Não vemos, portanto, qualquer inconstitucionalidade em relação a esse ponto.



Em relação à juridicidade, consideramos que as proposições legislativas são jurídicas. Portanto, não há vícios a apontar. O Projeto de Lei nº 1.146, de 2021, o substitutivo da CAPADR e subemendas da CVT inovam o ordenamento jurídico, respeitam os princípios gerais do direito e estão em harmonia com o conjunto de normas relacionadas ao tema.

Por fim, quanto à **técnica legislativa**, entendemos que o substitutivo da CAPADR promoveu os reparos necessários no projeto original. Todavia, consideramos necessários dois ajustes relativos ao Conselho Consultivo das Estradas da Produção Brasileira. Dessa forma, apresentamos duas subemendas saneadoras:

1. a primeira subemenda visa substituir, para fins de clareza (art. 11 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998), a denominação dos ministérios por suas áreas de atuação, haja vista as diversas nomenclaturas adotadas por diferentes governos;
2. a segunda subemenda, também para fins de clareza, destina-se a tornar expresso que os integrantes do conselho desempenharão funções honoríficas, sem a percepção de remuneração de qualquer natureza.

Ante o exposto, voto:

- a) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de lei nº 1.146, de 2021, na forma do substitutivo da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), com as quatro subemendas adotadas pela Comissão de Viação e Transportes (CVT) e as subemendas saneadoras ora ofertadas;
- b) pela antirregimentalidade da Emenda nº 1, de 2023, apresentada nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).



Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado TIÃO MEDEIROS

Relator

2024-16637

Apresentação: 26/11/2024 14:44:42.607 - CCJC
PRL 1 CCJC => PL 1146/2021

PRL n.1



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD247528257000>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Tião Medeiros



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA COMISSÃO DE
AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E
DESENVOLVIMENTO RURAL AO PROJETO DE LEI Nº 1.146, DE
2021**

Dispõe sobre a criação da Política Nacional de Mobilidade Rural e Apoio à Produção - Estradas da Produção Brasileira, e dá outras providências.

SUBEMENDA Nº 1

Dê-se aos incisos do art. 7º do substitutivo adotado pela CAPADR a seguinte redação:

"Art.

7º

I – da Casa Civil da Presidência da República, que o Presidirá;

II – dos Ministérios responsáveis pelas áreas de Integração e Desenvolvimento Regional;

III – dos Ministérios responsáveis pelas áreas de Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

IV – dos Ministérios responsáveis pela área da Infraestrutura;

V – dos Ministério responsável pelas áreas da Fazenda e Economia;

VI – dos governos estaduais;

VII - dos governos municipais;

VIII – das seguintes entidades, cuja participação é facultativa:

- a) Confederação Nacional do Transporte (CNT);
- b) Confederação da Agricultura e Pecuária no Brasil (CNA);
- c) Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG).

.....”



Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado TIÃO MEDEIROS
Relator

2024-16637

Apresentação: 26/11/2024 14:44:42.607 - CCJC
PRL 1 CCJC => PL 1146/2021

PRL n.1



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD247528257000>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Tião Medeiros



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA COMISSÃO DE
AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E
DESENVOLVIMENTO RURAL AO PROJETO DE LEI Nº 1.146, DE
2021**

Dispõe sobre a criação da Política Nacional de Mobilidade Rural e Apoio à Produção - Estradas da Produção Brasileira, e dá outras providências.

SUBEMENDA Nº 2

Acrescente-se o seguinte § 2º ao art. 7º do substitutivo adotado pela CAPADR, renumerando-se o parágrafo único como § 1º:

"Art.

7º

.....

.

§

1º

§ 2º Os integrantes do Conselho Consultivo exercerão funções honoríficas, sendo a eles vedado o pagamento de remuneração de qualquer natureza."

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado TIÃO MEDEIROS
Relator

2024-16637

