



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

NCC-JR
Fls. 19
Rub. 87

Parecer do Relator

Referente ao Projeto de Lei Complementar nº 29/2025 que “Altera dispositivo, do Capítulo VI, da Lei Complementar nº 432, de 08 de agosto de 2011, que “Dispõe sobre o Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado de Mato Grosso - STCRIP/MT e sobre os terminais rodoviários, serviço de interesse público de fretamento e dá outras providências.”

Autor: Deputado Wilson Santos

Relator: Deputado Júlio Campos

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 16/7/2025 (fl. 02), sendo cumprida a 1ª pauta do dia 16/7/2025 ao dia 10/9/2025 (fl. 06/verso).

A proposição em referência “acrescenta os parágrafos 1º, 2º e 3º ao Art. 19 Capítulo VI, da Lei Complementar nº 432/2011, que “Dispõe sobre o Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado de Mato Grosso - STCRIP/MT e sobre os terminais rodoviários, serviço de interesse público de fretamento e dá outras providências.”

O Autor, em justificativa, informa:

“A presente proposta de alteração à Lei Complementar nº 432/2011 visa não apenas regularizar o acesso dos veículos de fretamento e turismo aos terminais rodoviários do Estado de Mato Grosso, mas também promover melhorias significativas na segurança e no conforto dos usuários desse tipo de transporte.

A utilização de áreas físicas e operacionalmente segregadas dentro dos terminais permitirá que os passageiros aguardem seus ônibus em locais adequados, dotados de infraestrutura mínima, como salas de recepção, banheiros, assentos e sistema de informação. Essa medida garante um ambiente mais seguro, ordenado e protegido contra intempéries, contribuindo para uma experiência de viagem mais digna e confortável.

Além disso, o acesso regulado e supervisionado pela AGER/MT reforça a gestão do fluxo nos terminais, prevenindo aglomerações e conflitos operacionais entre os serviços regulares e os de fretamento e turismo.



Trata-se, portanto, de uma solução que equilibra a eficiência do sistema de transporte com o respeito aos direitos dos passageiros e à qualidade dos serviços prestados.

A medida busca garantir maior eficiência na utilização da infraestrutura existente, fomentar o turismo regional e assegurar condições justas de operação entre os diferentes tipos de transporte, sob a supervisão e regulamentação técnica da AGER/MT.

Trata-se de avanço importante para a modernização e democratização do uso dos terminais rodoviários no Estado de Mato Grosso.

Sendo assim, em virtude do grande interesse público envolvido e esperando contribuir aos interesses públicos, conto com o apoio dos nobres Parlamentares para aprovação desta matéria legislativa. ”

Uma vez cumprida a primeira pauta, o PLC foi encaminhado para a Comissão de Infraestrutura Urbana e de Transporte em 12/9/2025 (fl. 06/verso). A Comissão opinou por sua aprovação (fls. 07/13), tendo sido aprovado em 1.ª votação no Plenário desta Casa de Leis no dia 17/12/2025 (fl. 13/verso).

Na sequência a proposição cumpriu por 05 (cinco) sessões ordinárias, sendo que na data de 13/01/2026 os autos foram encaminhados a esta Comissão, tendo a esta aportado na mesma data (fl. 13/verso).

No âmbito desta Comissão de Constituição, Justiça e Redação, esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas e/ou substitutivos, estando, portanto, o projeto em questão, apto 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 da Casa.

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



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

NCC-JR
Fls. 16
Rub. 82

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

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

Derradeiramente, realizar-se-á a análise da juridicidade, legalidade e respeito - da proposta - ao regimento interno desta Casa, de forma que a proposição esteja alinhada com o ordenamento jurídico, as decisões dos Tribunais Superiores e as demais formalidades do Regimento Interno da ALMT.

Estabelecidas as premissas iniciais, constata-se que o presente projeto regularizar o acesso dos veículos de fretamento e turismo aos terminais rodoviários do Estado de Mato Grosso, bem como promover melhorias significativas na segurança e no conforto dos usuários desse tipo de transporte, conforme abaixo transcritos:

Assim consta do PLC, em seu corpo:

Art. 1º Fica acrescido o §§§ 1º, 2º e 3º ao Art. 19 Capítulo VI, da Lei Complementar nº 432/2011, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 19º (..)

§1º Fica autorizado o acesso de veículos de fretamento eventual, contínuo e de turismo aos terminais rodoviários do Estado de Mato Grosso, desde que realizado em áreas física e operacionalmente segregadas daquelas destinadas aos serviços de transporte público intermunicipal regular, observadas as normas de segurança, controle de fluxo e gestão da operação definidas pela entidade reguladora competente.

§2º Caberá à Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Mato Grosso – AGER/MT estabelecer normas complementares para o acesso, permanência, operação e controle dos serviços de fretamento e turismo nos terminais rodoviários, inclusive quanto aos procedimentos de autorização prévia.

§3º O uso das áreas segregadas dos terminais rodoviários por veículos de fretamento ou turismo não configura concorrência com os serviços regulares de transporte intermunicipal de passageiros, desde que obedecidas as condições de operação previstas nesta Lei e na regulamentação específica.”

Art. 2º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.



II.I – Da (s) Preliminar (es);

Compulsando os autos, verifica-se que não há questões preliminares a serem analisadas, quais sejam: emendas, substitutivos ou projetos em apensos, entre outras matérias prejudiciais que integram o rol do art. 194 do Regimento Interno desta Casa de Leis – Resolução nº 677 de 20 de dezembro de 2006.

Assim passaremos a análise da constitucionalidade, legalidade e regimentalidade da proposição.

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. Isso, tanto no que concerne às competências legislativas (competências para legislar) quanto no que respeita às competências materiais (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 (competências concorrentes administrativas); 5) competência legislativa concorrente; 6) competências dos municípios; (...)

A propositura em comento disciplina o uso da infraestrutura rodoviária estadual (terminais), definindo diretrizes para acesso de determinada categoria de veículos. Trata-se, assim, de matéria de interesse local e regional, enquadrando-se perfeitamente na competência suplementar dos Estados (CF, art. 24, § 2º, aplicável por simetria).

O art. 25, § 1º, da Constituição Federal confere aos Estados competência para organizar seus serviços públicos de interesse regional. O transporte coletivo intermunicipal de passageiros insere-se nessa esfera, sendo pacífico na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que cabe ao Estado legislar sobre sua organização, exploração e infraestrutura correlata (RE 359.444/RS, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 28.11.2008).

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

Ademais, a Lei Complementar nº 432/2011, já disciplina o sistema de transporte coletivo intermunicipal e os terminais rodoviários.



O acréscimo proposto através do presente PLC é mera atualização e aprimoramento dessa lei estadual, não havendo, assim, nenhum tipo de invasão de competência federal.

Importante consignar ainda que o projeto em análise, não viola reserva de iniciativa (art. 61, §1º da CF/88 e art. 39, parágrafo único, da Constituição Estadual) pois não cria cargos, não altera a estrutura da administração pública nem fixa atribuições a órgãos estaduais. Ao contrário, apenas acrescenta permissões e condicionantes ao uso de bens públicos (terminais rodoviários) e reforça a competência regulamentar de uma autarquia já existente (AGER/MT), cujas atribuições já estão definidas em lei.

O Supremo Tribunal Federal tem decidido reiteradamente que não é reservada ao Poder Executivo a iniciativa de lei que não trate de sua estrutura ou dos servidores, ainda que verse sobre serviços públicos. No julgamento do ARE 1.108.399 AgR (Rel. Min. Luiz Fux, Segunda Turma, DJe 20.12.2019), o STF afastou vício de iniciativa de lei municipal que determinava a instalação de câmeras de monitoramento em terminais rodoviários, por ausência de interferência na organização administrativa do Executivo.

No mesmo sentido, o STF já decidiu que normas sobre uso e gestão de terminais rodoviários não estão sujeitas à iniciativa reservada, pois não tratam da criação de órgãos ou servidores (ADI 3.427/ES, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 06.09.2018).

Desse modo, verifica-se que o projeto de lei complementar é de iniciativa geral, podendo ser proposto por qualquer Parlamentar, conforme dispõem os artigos 61, da Constituição Federal e 39 da Constituição do Estado, in litteris:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

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.

Ademais a Carta Estadual determina que cabe à Assembleia Legislativa dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, conforme disposto em seu artigo 25:

Art. 25 Cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, não exigida esta para o especificado no art. 26, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente:



Assim, restando observadas as competências Constitucionais para a propositura, tramitação e objeto, dentre outras, resta formalmente constitucional a proposição.

II.III - Da (In) Constitucionalidade Material;

No que diz respeito à constitucionalidade material, a doutrina especializada faz as seguintes - e relevantes - considerações:

O controle material de constitucionalidade é delicadíssimo em razão do elevado teor de politicidade de que se reveste, pois incide sobre o conteúdo da norma. Desce ao fundo da lei, outorga a quem o exerce competência com que decidir sobre o teor e a matéria da regra jurídica, busca acomodá-la aos cânones da Constituição, ao seu espírito, à sua filosofia, aos seus princípios políticos fundamentais. É controle criativo, substancialmente político. (...) Sem esse reconhecimento, jamais será possível proclamar a natureza jurídica da constituição, ocorrendo em consequência a quebra de sua unidade normativa, não há uma constituição, como disse o nosso Rui Barbosa, proposições ociosas, sem força cogente. (Bonavides, Paulo. Curso de Direito Constitucional - 31. ed., atual - São Paulo: Malheiros, 2016, p. 306)

Guilherme Sandoval Góes, em sua obra Controle de Constitucionalidade, Citando A Obra de Gilmar Mendes e outro, traz a seguinte definição da doutrina quanto à (in) constitucionalidade material:

(...)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) (grifos nossos). (MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021.fl.s. 90/92). Grifos nossos.

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



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

NCC-JF
Fls. 20
Rub. 82

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

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

Com base nos ensinamentos acima transcritos e levando-se em consideração que os terminais rodoviários estaduais são bens públicos cuja administração é exercida diretamente pelo Estado ou por concessionárias, mas com reserva de espaço e uso sujeitos a regulação, a segregação de áreas para veículos de fretamento e turismo não implica em redução de receita ou aumento de despesa para aos locais onde haja concessão, pelo contrário o presente PLC visa otimizar o uso da infraestrutura existente e gerar novas receitas, por meio de taxas de utilização, se assim definido pela AGER.

A Lei Complementar nº 432/2011 em vigor, em seu art. 19, já prevê a possibilidade de os terminais serem utilizados por “veículos de transporte coletivo não regular”.

Assim, a presente iniciativa legislativa traz em seu texto é o detalhamento das condições para esse uso, em estrita conformidade com a competência da AGER para regular a matéria (Lei Complementar nº 429/2011, art. 3º, IV e art. 4º, VII).

Vale ressaltar que a propositura, conforme já destacado, não confere novas atribuições, tampouco acarreta despesas ao Poder Executivo, sendo, portanto, perfeitamente possível a iniciativa parlamentar, conforme jurisprudência pacificada pelo Supremo Tribunal Federal.

Verificada a observância das regras Constitucionais relativas à materialidade, portanto, materialmente constitucional.

II.IV - Da Juridicidade e Regimentalidade.

Quanto à juridicidade, verifica-se que o ordenamento jurídico infraconstitucional é, como um todo respeitado, não se identificando qualquer conflito que venha gerar ilegalidade contra a proposição.



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

NCC-J
Fls. 21
Rub. Ep

Quanto à regimentalidade, deve constar registrado que, a proposição legislativa, está em pleno acordo com o disposto no Regimento Interno, sendo que, no que diz respeito à iniciativa das proposições, verifica-se que são devidamente observados os artigos 165, 168, e 172 a 175.

No seu mérito, o projeto está alinhado ao Programa Turismo Legal instituído pela AGER/MT, que visa a regulamentar e qualificar o transporte turístico no Estado, conferindo segurança e conforto aos usuários. A segregação física nos terminais já é adotada em diversos estados (SP, MG, BA, entre outros) como prática de modernização e fomento ao turismo regional, sem que isso tenha sido reputado inconstitucional.

Em face de todo o exposto, não questões atentatórias ao Ordenamento Jurídico infraconstitucional ou ao Regimento Interno desta Casa de Leis que caracterizem impedimento à tramitação e aprovação da presente proposição legislativa.

É o parecer.

III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 29/2025, de autoria do Deputado Wilson Santos.

Sala das Comissões, em 14 de 04 de 2026.



IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei Complementar nº 29/2025 – Parecer do Relator
Reunião da Comissão em <u>59 / 104 / 2026</u>
Presidente: Deputado (a) <u>Dilmar Dal Rio</u>
Relator: Deputado Júlio Campos

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto favorável à aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 29/2025, de autoria do Deputado Wilson Santos.

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