



Parecer do Relator

Referente ao Projeto de Lei N.º 1300/2023 que “Dispõe sobre a forma do atendimento preferencial a idosos, gestantes e pessoas com deficiência em repartições públicas e outros estabelecimentos que mencionam, no Estado de Mato Grosso.”

Autor: Deputado Fabinho

**Relator: Deputado Sebastião Rezende**

**I – Relatório**

Trata-se do Projeto de Lei n.º 1300/2023, de autoria do Deputado Fabinho, que dispõe sobre a forma do atendimento preferencial a idosos, gestantes e pessoas com deficiência em órgãos e repartições públicas da administração direta e indireta, bem como em outros estabelecimentos que menciona, no Estado de Mato Grosso.

Argumenta o proponente em sua justificativa:

A presente propositura, que tem como escopo a forma do atendimento preferencial a idosos, gestantes e pessoas com deficiência em repartições públicas, estabelecimentos que prestem serviços regulados pelo poder público estadual e os hospitais e clínicas públicos e privados, no Estado de Mato Grosso. O atendimento preferencial diz respeito aos serviços individualizados que assegurem tratamento diferenciado e atendimento imediato. Em muitas empresas, como supermercados e casas lotéricas, isso se traduz em filas especiais para quem tem direito a este tipo de atendimento. Essas filas andam mais rápido e, por isso, o cliente espera menos.

O que se pretende com esta proposição é disciplinar a problemática do atendimento preferencial aos cidadãos vulneráveis, aqui mencionados, em nível de lei estadual, buscando uma uniformização do tempo de espera em trinta minutos, com admissão de casos excepcionais em até quarenta minutos, de modo a evitar regras distintas e tratamentos diferenciados em cada município mato-grossense.

Há que se perseguir um novo padrão de tratamento preferencial para aos cidadãos vulneráveis no interior das repartições e estabelecimentos público/privado, uma vez que os abusos e o péssimo atendimento têm sido frequentes, causando sérios prejuízos àqueles que são forçados a buscar o atendimento presencial nestes. Portanto, oferecer atendimento preferencial promove a satisfação, o conforto e a inclusão de todos os clientes que frequentam seu estabelecimento, além de não sofrer com sanções e multas. Mais do que oferecer conforto e praticidade, o atendimento preferencial é uma questão de igualdade.



Pelo exposto, contamos com o indispensável apoio dos nobres Pares para a aprovação deste projeto de lei que trará grandes benefícios aos cidadãos que são idosos, gestantes e deficientes. (hd) (fls. 3-4).

A iniciativa foi protocolada em 17/05/2023 (Protocolo n.º 5412/2023 e Processo n.º 2039/2023), sendo lida na 26ª Sessão Ordinária da mesma data e submetida à pauta por cinco sessões ordinárias, da 27ª à 31ª, realizadas entre os dias 17 e 24/05/2023 (fls. 2 e 5v e tramitação).

Conforme pesquisa preliminar realizada pela Secretaria de Serviços Legislativos (SSL) em 22/05/2023, não foram identificadas proposições em trâmite com objeto análogo ou conexo (fl. 5).

A matéria foi encaminhada à Comissão de Direitos Humanos, Defesa dos Direitos da Mulher, Cidadania e Amparo à Criança, ao Adolescente e ao Idoso, em 25/05/2023 (fl. 5v), tendo recebido parecer favorável (fls. 8-15), aprovado por unanimidade na 1ª Reunião Ordinária realizada em 17/06/2024 (fls. 16-17).

Posteriormente, o projeto foi aprovado em primeira votação na 48ª Sessão Ordinária, de 21/08/2024, tendo cumprido as cinco sessões regimentais subseqüentes (49ª a 53ª), no período de 21/08 a 04/09/2024 (fl. 17v), sendo, então, remetido à Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR) em 09/09/2024 (fl. 17v).

Nesta Comissão, esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ou substitutivos durante o prazo regimental, estando a matéria apta à análise quanto à sua constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade.

É o relatório.

## **II – Análise**

### **II. I. - Atribuições da CCJR**

Compete à Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR), nos termos do art. 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso (CEMT) e do art. 369, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso (RI-ALMT), apreciar e emitir parecer sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e regimentalidade de todas as proposições submetidas à deliberação parlamentar.

Para tanto, procede-se, inicialmente, à investigação da competência legislativa da Assembleia Legislativa do Estado, com o objetivo de prevenir a ocorrência de inconstitucionalidade formal orgânica, que se configura quando uma norma estadual versa sobre matéria de competência privativa da União ou dos Municípios.



Na sequência, analisa-se a constitucionalidade formal da proposição, por meio do exame da observância às regras constitucionais atinentes à iniciativa legislativa e às fases do processo legislativo, a fim de identificar eventuais vícios formais subjetivos ou objetivos.

Em terceiro lugar, passa-se à análise da constitucionalidade material, mediante confronto do conteúdo normativo da proposição com os princípios e regras da ordem constitucional vigente, a fim de aferir sua compatibilidade com o texto constitucional.

Por fim, examina-se a juridicidade, legalidade e regimentalidade da proposta legislativa, com fundamento no ordenamento jurídico, na jurisprudência consolidada dos tribunais superiores e nas normas regimentais internas desta Casa de Leis.

Transcrevem-se, a seguir, os dispositivos constantes do PL 1300/2023 (fls. 2-3):

**Art. 1º** Ficam as repartições e os estabelecimentos, relacionados no art. 3º desta lei, obrigadas a adotar medidas para amenizar o desconforto de seus consumidores quando envolver o tempo de espera no atendimento preferencial a idosos, gestantes e pessoas com deficiência.

**Art. 2º** As medidas de que trata o art. 1º desta lei são:

I – A disponibilização de assentos para o atendimento preferencial a idosos, gestantes e pessoas com deficiência durante o período de espera no atendimento e equipamento para emissão de bilhete destinado ao registro do horário de ingresso desses consumidores no estabelecimento; e,

II – A adoção de tempo máximo de 30 (trinta) minutos para o atendimento preferencial a idosos, gestantes e pessoas com deficiência.

§1º. Para efeito da consecução do disposto no inciso I deste artigo serão observados os parâmetros técnicos dos equipamentos, a serem estipulados na forma da regulamentação.

§2º. Em caráter excepcional, o tempo de espera a que se refere o inciso II deste artigo poderá ser estendido a até quarenta minutos, desde que, previamente, sejam afixados avisos no estabelecimento alertando o consumidor sobre a demora, bem como sobre os motivos excepcionais que lhe deram causa.

**Art. 3º** Sujeitam-se ao disposto nesta lei:

I – Os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública;

II – As autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Estado de Mato Grosso.

III – As empresas concessionárias e permissionárias de serviços regulados pelo poder público estadual;

III – Os hospitais e clínicas públicos e privados;

**Art. 4º** As instituições mencionadas no art. 3º desta lei farão instalar e manterão em funcionamento equipamento destinado à emissão de bilhete ou senha, no qual será registrado o horário de ingresso de consumidores ou usuários no estabelecimento para fins de comprovação em eventual reclamação a ser formalizada.



**Art. 5º** Para os fins desta lei, tempo de espera é o tempo transcorrido entre o instante em que o cidadão ingressa nas repartições ou nos estabelecimentos, relacionado no art. 3º desta lei, e o instante em que venha a ser chamado para atendimento individual em estação de trabalho, guichê, mesa de atendimento, ou qualquer outro local para esse fim designado.

**Art. 6º** O descumprimento do disposto nesta Lei pelos agentes ou estabelecimentos públicos ensejará a sua responsabilização administrativa ou de seus dirigentes, em conformidade com a legislação aplicável.

**Art. 7º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. (fls. 2-3)

## II. II – Da (s) Preliminar (es)

No âmbito desta Comissão, consultas realizadas ao sistema eletrônico da ALMT, em 22/10/2024, identificaram o Projeto de Lei N.º 615/2024, de autoria do Deputado Diego Guimarães, que “Dispõe sobre o tempo máximo de espera para atendimento em órgãos ou entidades da administração pública direta e indireta no âmbito do Estado de Mato Grosso.”

Ressalte-se, contudo, que o referido projeto, nada obstante trate de tema parcialmente convergente – qual seja, a limitação do tempo de espera no atendimento ao público –, apresenta escopo mais amplo e generalista, aplicável indistintamente a todos os usuários dos serviços públicos estaduais, sem considerar as especificidades do atendimento preferencial a pessoas em situação de vulnerabilidade.

Já o projeto ora sob avaliação possui objeto normativo específico e socialmente qualificado, ao estabelecer critérios diferenciados e mecanismos de proteção concreta aos direitos de idosos, gestantes e pessoas com deficiência, grupos expressamente tutelados pela Constituição Federal e por normas de proteção especial.

Além disso, cumpre registrar que a rejeição do PL N.º 615/2024 – consubstanciada na manutenção do Veto Total N.º 5/2025 pelo Plenário desta Assembleia Legislativa – não compromete a estudo e eventual aprovação do PL N.º 1300/2023, que trata de matéria distinta, tanto sob o ponto de vista subjetivo (destinatários) quanto normativo (regramento específico e proporcional).

Não obstante a tramitação paralela de proposições com elementos comuns, observa-se que o PL N.º 1300/2023 foi protocolado anteriormente, em 17/05/2023, enquanto o PL N.º 615/2024 teve sua leitura apenas em 27/03/2024. Ainda que, à época, não tenha havido o apensamento das matérias, nos termos do art. 195 do RI-ALMT, tal circunstância não impede a continuidade da tramitação da presente proposição, que não foi objeto de veto ou rejeição formal, tampouco se sobrepõe ao conteúdo anteriormente analisado.

Superadas as questões preliminares, passa-se à análise da constitucionalidade, legalidade, juridicidade e regimentalidade.



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

A repartição de competências no federalismo cooperativo instituído pela Constituição de 1988 exige a observância simultânea das regras de competência (orgânica) e de processo legislativo (formal).

A matéria em exame – normas sobre atendimento preferencial a idosos, gestantes e pessoas com deficiência em repartições públicas e estabelecimentos regulados – enquadra-se, precipuamente, na competência legislativa concorrente prevista no art. 24 da Constituição Federal, notadamente nos incisos V (produção e consumo), VIII (responsabilidade por dano ao consumidor), XII (proteção e defesa da saúde) e XIV (proteção e integração social das pessoas com deficiência). Trata-se de tema que conjuga direitos do consumidor, saúde pública e proteção de grupos vulneráveis, todos inseridos na esfera de atuação normativa dos Estados.

Nos termos dos §§ 1.º a 4.º do art. 24, cabe à União editar normas gerais; aos Estados, suplementá-las ou exercer competência legislativa plena na ausência de lei federal específica.

Na hipótese dos autos, embora existam leis federais que estabelecem direitos a esses grupos – v.g., o Estatuto do Idoso (*Lei 10.741/2003*) e o Estatuto da Pessoa com Deficiência (*Lei 13.146/2015*) –, não há regramento federal que limite o tempo máximo de espera em repartições estaduais. Assim, a Assembleia Legislativa atua em espaço legislativo legítimo, suplementando diretriz constitucional de proteção diferenciada.

Quanto à iniciativa, a proposição não viola a reserva prevista no art. 61, § 1.º, II, “b”, da Constituição Federal (e art. 39, parágrafo único, II, “d”, da Constituição do Estado de Mato Grosso). O projeto não reorganiza a estrutura interna dos órgãos, tampouco cria cargos ou altera atribuições administrativas específicas; fixa, antes, direitos do usuário e padrões mínimos de atendimento, conteúdo historicamente admitido em iniciativa parlamentar, sobretudo em matérias de defesa do consumidor e de proteção de grupos vulneráveis.

O Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência sólida no sentido de reconhecer a competência dos entes subnacionais para legislar sobre tempo máximo de espera para atendimento ao público, especialmente quando voltado à proteção do consumidor ou à tutela de grupos vulneráveis.

No julgamento da ADI 2.879/SC, o Plenário do STF entendeu que lei estadual que estabelece limite de tempo de espera em estabelecimentos públicos e privados consiste em norma de proteção ao consumidor, cabível no âmbito da competência legislativa concorrente prevista no art. 24, V, da Constituição Federal. A Suprema Corte concluiu pela inexistência de afronta à livre iniciativa ou de ingerência indevida na organização administrativa dos órgãos públicos:



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



“Mesmo em se tratando da disciplina de atendimento a usuários de serviços públicos, a jurisprudência do Supremo é sólida em reconhecer que lei estadual a estabelecer limite de tempo de espera para atendimento aos usuários e penalidades em face de descumprimento consiste em norma relativa à proteção do consumidor” (STF: ADI 2879 SC, Rel. Min. NUNES MARQUES, j. 18/09/2023, Tribunal Pleno, DJe 04/10/2023).

Igualmente, no RE 610.221/SC, o STF reafirmou a competência dos Municípios para legislar sobre tempo máximo de espera em filas de bancos, considerando tratar-se de assunto de interesse local e relacionado à defesa do consumidor. Ao reconhecer a repercussão geral da matéria, assentou:

“Definição do tempo máximo de espera de clientes em filas de instituições bancárias. Competência do município para legislar. Assunto de interesse local. Ratificação da jurisprudência firmada por esta suprema corte. Existência de repercussão geral” (STF: RE 610221 SC, Rel. Min. ELLEN GRACIE, j. 29/04/2010, Tribunal Pleno, p. 20/08/2010).

Ambos os precedentes confirmam que a fixação de parâmetros objetivos de atendimento pelo legislador estadual ou municipal não configura ingerência indevida na estrutura interna da Administração Pública, tampouco viola a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Cuida-se de atuação legítima em matéria de competência legislativa concorrente, com foco em garantir efetividade a direitos fundamentais expressamente reconhecidos na Constituição Federal.

À vista disso, inexistente vício formal de iniciativa. A proposta insere-se em espaço de competência concorrente e de legítima iniciativa parlamentar, não havendo afronta à separação de poderes. Logo, **é formalmente constitucional**.

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

O controle de constitucionalidade material consiste na verificação do conteúdo da norma proposta, a fim de verificar sua compatibilidade com os valores, princípios e regras estabelecidos na Constituição Federal (CF) e na Constituição do Estado de Mato Grosso (CEMT). Trata-se da aferição substancial da norma em relação aos postulados constitucionais vigentes.

Na lição de Paulo Bonavides:

“O controle material de constitucionalidade é delicadíssimo em razão do elevado teor de politicidade de que se reveste, pois incide sobre o conteúdo da norma. Desce ao fundo da lei, outorga a quem o exerce competência para decidir sobre o teor e a matéria da regra jurídica, busca acomodá-la aos cânones da Constituição, ao seu espírito, à sua filosofia, aos seus princípios políticos fundamentais. É



controle criativo, substancialmente político” (BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 306)

No mesmo sentido, Guilherme Sandoval Góes define:

“A inconstitucionalidade material, também denominada de inconstitucionalidade de conteúdo ou substancial, está relacionada à ‘matéria’ do texto constitucional, ao seu conteúdo jurídico-axiológico” (MELLO, Cleyson de Moraes; GÓES, Guilherme Sandoval. *Controle de Constitucionalidade*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Processo, 2021, pp. 90-92).

No caso em apreço, o conteúdo do projeto está em consonância com:

- art. 230 da CF/1988, que impõe ao Estado dever de amparar as pessoas idosas;
- art. 227, que protege gestantes e crianças;
- arts. 23 II e 24 XII/XIV, que impõem competência comum e concorrente para tutela da saúde e da pessoa com deficiência;
- Lei 10.741/2003 e Lei 13.146/2015, que reconhecem prioridade de atendimento a tais grupos.
- Lei Federal n.º 10.741/2003 (Estatuto do Idoso) e a Lei Federal n.º 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), que reconhecem e reforçam a prioridade de atendimento aos referidos grupos.

O projeto confere efetividade a esses mandamentos constitucionais ao estabelecer parâmetros objetivos de atendimento (30 minutos, prorrogáveis a 40 minutos em casos excepcionais) e mecanismos de controle (emissão de senha com registro de horário), garantindo transparência, dignidade e prevenção a abusos no atendimento presencial.

Não se identifica afronta aos princípios da eficiência administrativa (art. 37, *caput*, da CF) ou da separação dos poderes (art. 2.º da CF). A proposta não interfere na autonomia técnico-administrativa dos órgãos públicos, pois apenas define padrão mínimo de atendimento, vinculado a direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal.

O STF tem admitido iniciativas estaduais análogas que estabelecem obrigações de transparência ou parâmetros de prestação de serviços quando voltadas à tutela do consumidor ou de grupos vulneráveis, como se vê nas ADIs 2.879/SC e RE 610.221/SC, ambas julgadas constitucionais.

Diante dos parâmetros constitucionais e da jurisprudência consolidada, conclui-se que o Projeto de Lei N.º 1300/2023 **é materialmente constitucional**.



## II. V – Da Juridicidade e Regimentalidade

Quanto à **juridicidade**, o PL 1300/2023 harmoniza-se com diretrizes estabelecidas pelo *Estatuto do Idoso* (Lei Federal n.º 10.741/2003), pelo *Estatuto da Pessoa com Deficiência* (Lei Federal n.º 13.146/2015) e pelo *Código de Defesa do Consumidor* (Lei Federal n.º 8.078/1990), os quais consagram a prioridade de atendimento e a proteção diferenciada para grupos vulneráveis.

Destaca-se que diplomas federais complementares – *Lei n.º 8.842/1994* (política do idoso), *Lei n.º 11.048/2004* (atendimento prioritário a pessoas com deficiência, gestantes e lactantes) e *Lei n.º 14.721/2023* (reforço da prioridade) – cuidam da preferência subjetiva, mas não fixam parâmetros objetivos de tempo máximo de espera. O projeto sob vistoria avança na efetividade desses direitos, ao estipular limite de 30 minutos (prorrogáveis por 10 minutos em caráter excepcional) e ao exigir mecanismo de controle eletrônico, conferindo concreta proteção à dignidade dessas pessoas.

Na esfera estadual, verifica-se ampla gama de leis que asseguram atendimento preferencial ou instituem políticas setoriais, como a *Lei Complementar n.º 131/2003* (Estatuto do Idoso/MT), a *Lei n.º 8.823/2008* (atendimento preferencial ao idoso) e a *Lei n.º 11.671/2022* (prioridade a gestantes em estabelecimentos de saúde). Nenhuma, contudo, disciplinou o tempo máximo de espera com a mesma precisão. O *PL n.º 1300/2023* surge, pois, como norma complementar, preenchendo lacuna normativa e convertendo normas programáticas em comando objetivo, sem revogar ou contrariar preceitos vigentes.

No que tange à **competência administrativa**, já demonstrado no item II.III que a iniciativa parlamentar não invade a organização interna da Administração, mas apenas fixa padrão mínimo de serviço público – matéria legitimamente inserida na competência legislativa concorrente (CF, art. 24, incisos V, VIII, XII e XIV). Assim, inexistente violação ao princípio da separação dos Poderes ou à reserva de administração.

Destaca-se, ainda, que o **veto total ao PL N.º 615/2024** não prejudica o presente projeto. Sem embargo da convergência temática, aquele versava sobre tempo máximo de espera para todo o público em geral, ao passo que o *PL n.º 1300/2023* concentra-se exclusivamente em idosos, gestantes e pessoas com deficiência, grupos constitucionalmente qualificados que demandam disciplina própria. Não há, portanto, identidade integral de objeto capaz de ensejar a prejudicialidade prevista nos arts. 155, inciso X, e 194 do *RI-ALMT*.

Quanto à **técnica legislativa**, o texto observa as exigências da *Lei Complementar Federal n.º 95/1998* e da *Lei Complementar Estadual n.º 6/1990*, uma vez que utiliza redação clara, artigos enxutos e numeração ordinal. Por versar sobre matéria autônoma, não necessita remissão expressa a cada lei estadual pré-existente, bastando-lhe preservar a compatibilidade, o



que efetivamente faz. Eventual aprimoramento de redação poderá ser realizado em fase de Plenário, mediante emendas de redação, se oportuno, sem comprometer a aprovação do mérito.

Destaca-se, ademais, a consonância com os princípios da legalidade, moralidade, eficiência e dignidade da pessoa humana (CF, art. 37, *caput*, e art. 1.º, inciso III). Ao garantir atendimento célere, o projeto reforça a boa prestação do serviço público e reduz riscos de violações aos direitos fundamentais dos usuários.

Isto posto, tem-se que a iniciativa é formal e materialmente constitucional, inserindo-se na competência legislativa concorrente e respeitando a iniciativa parlamentar; complementa normas federais e estaduais existentes, ao estabelecer critério objetivo de tempo máximo de espera para grupos vulneráveis; e atende aos requisitos de juridicidade, técnica legislativa e regimentalidade, inexistindo óbice decorrente do veto ao *PL n.º 615/2024*, dado o objeto específico e socialmente qualificado da presente proposição. Sem olvidar que atende ao interesse público, promove a dignidade humana e aperfeiçoa a qualidade do serviço prestado aos cidadãos que mais necessitam de proteção normativa.

É o parecer.

### III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei N.º 1300/2023, de autoria do Deputado Fabinho.

Sala das Comissões, em 08 de 07 de 2025.



**IV – Ficha de Votação**

Projeto de Lei N.º 1300/2023 – Parecer do Relator
Reunião da Comissão em <u>08/07/2025</u>
Presidente: Deputado (a) <u>Diego Guimarães - Pres. da Comissão</u>
<b>Relator: Deputado Sebastião Rezende</b>

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto <b>favorável</b> à aprovação do Projeto de Lei N.º 1300/2023, de autoria do Deputado Fabinho.

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

Certifico que o Deputado Sebastião Rezende, relator favorável à aprovação do PL n.º 1300/2023.

Cuiabá, 08/07/2025.

Waleska Cardoso

**Waleska Cardoso**  
 Consultora do Núcleo CCJR  
 Matrícula 45290