



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 nº 1180/2025/CCJR

Referente ao Projeto de Lei nº 1413/2025 que “Assegura ao consumidor o direito de receber faturas e boletos emitidos por concessionárias e permissionárias de serviços públicos com código de barras impresso e garante a opção de recebimento em meio físico, no âmbito do Estado de Mato Grosso.”.

Autor: Deputado Dr. João

Relator (a): Deputado (a) DIEGO GUIMARÃES

I – Relatório

A presente iniciativa foi lida na 59ª Sessão Ordinária realizada em 10/09/2025, sendo aprovado o requerimento de dispensa da 1ª e 2ª pautas, tudo conforme fls. 02/05.

A proposição em referência assegura ao consumidor o direito de receber faturas e boletos emitidos por concessionárias e permissionárias de serviços públicos com código de barras impresso e garante a opção de recebimento em meio físico, no âmbito do Estado de Mato Grosso.

Em sua justificativa o autor assim manifesta:

“Este projeto de lei tem por finalidade proteger o direito de escolha e garantir a inclusão de todos os consumidores, especialmente os idosos, pessoas com baixo letramento digital ou residentes em áreas com acesso limitado à internet no pagamento de contas de serviços públicos essenciais através de código barras.

Atualmente muitas concessionárias vêm substituindo o tradicional código de barras pelo uso exclusivo de pagamento por qrcode, ferramenta que exige certo conhecimento tecnológico e acesso à internet, bem como dificulta o pagamento em dinheiro em espécie.

Tal medida acaba por excluir consumidores vulneráveis e consequentemente cria uma rede paralela de comércio de terceiros que realizam o pagamento para estes consumidores, cobrando um determinado valor.

O Código de defesa do Consumidor (lei nº8.078/90) assegura como direitos básicos, o acesso à informação adequada e clara, a proteção contra práticas abusivas e a facilitação da defesa de seus direitos. Portanto, restringir o direito do consumidor a meios acessíveis de pagamento, impõe uma barreira que pode leva-lo à inadimplência ou ainda a ter seus dados confiados à terceiros para que consiga manter serviços essenciais como água e energia elétrica.



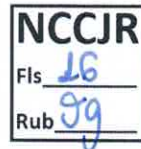
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Vale frisar que este projeto não pretende excluir o método de pagamento por qr code, somente garantir que o código de barras permaneça para que o consumidor possa optar.

Este pleito foi recebido através dos representantes dos empresários de lotéricas do Estado de Mato Grosso, onde restou constatado a dificuldades de certos grupos da população no pagamento via qr code e que este empecilho tem gerado grandes transtornos para o comércio e sociedade.

Desta feita, apresentada as razões deste projeto de lei, contamos e aguardamos a aprovação do mesmo. ”

Após a dispensa, em 01/10/2025, a proposição foi encaminhada à Consultoria da Mesa, sendo recebida pela Secretaria Parlamentar da Mesa em 02/10/2025. Posteriormente foi encaminhada ao Núcleo Econômico, bem como à Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte em 02/02/2025, lá aportado na mesma data. A Comissão opinou por sua aprovação (fls. 06-14), sendo aprovado em 1ª votação pelo Plenário desta Casa de Leis na data de 15/10/2025.

Ato contínuo, os autos foram encaminhados a esta Comissão no dia 17/10/2025, tendo sido aqui aportado na mesma data.

No âmbito desta Comissão de Constituição, Justiça e Redação, esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas e/ou substitutivos, estando, portanto, o projeto de lei em questão, apto para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.

II – Análise

II. I. - Atribuições da CCJR

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, jurídico e regimental em 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.



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 do PL quanto à juridicidade, à legalidade e ao RIALMT, de forma que a proposição esteja alinhada com o ordenamento jurídico, as decisões dos Tribunais Superiores e as demais formalidades do referido Regimento Interno da ALMT.

Assim consta da proposta, em seu corpo:

Art. 1º Fica assegurado aos consumidores do Estado de Mato Grosso o direito de receber faturas, boletos e contas de consumo emitidos por concessionárias e permissionárias de serviços públicos com código de barras impresso, independentemente da disponibilização de outras formas de pagamento, como QR Code para PIX ou similares.

Art. 2º O código de barras deverá estar impresso em local visível e de fácil leitura, de modo a possibilitar o pagamento por meio físico nos canais tradicionais de arrecadação, como correspondentes bancários, casas lotéricas e instituições financeiras.

Art. 3º As concessionárias de serviço público deverão oferecer ao consumidor a opção de recebimento da fatura impressa em meio físico, sem custo adicional, mediante solicitação expressa.

Parágrafo único. É vedado condicionar o envio da fatura impressa à exclusividade de meios digitais de pagamento.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

II.II – Da (s) Preliminar (es);

Não há preliminares a serem analisadas, sejam elas na modalidade de substitutivos, emendas ou apensos.

II.III - 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 COMPETÊNCIA **PRIVATIVA** da União para legislar está 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). Destacamos.

O parágrafo único do artigo 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 não delegáveis, enquanto as privativas poderiam - sê-la (Artigo 21 da C.F. exclusiva da União; e artigo 22 privativa). Parte da doutrina, porém, entende que os termos podem ser usados com o mesmo sentido.

Quanto à COMPETÊNCIA 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, 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). Destacamos.

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:

A inconstitucionalidade formal tanto pode ser fruto de um processo legislativo ilegítimo (seja por vício de iniciativa, seja por quaisquer outros, vícios do seu processo de formação), quanto pelas, ex. usurpação ou falta de competência do poder dos entes federados. (...)

Em linhas gerais, a inconstitucionalidade formal tanto poder ser fruto de um processo legislativo ilegítimo (seja por vício de iniciativa, seja por quaisquer outros, vícios do seu processo de formação), quanto pelas, ex. usurpação ou falta de competência do poder 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. (...)

Assim, quando se trata de inconstitucionalidade formal propriamente dita (refere-se aos vícios do processo legislativo) e quando se trata de inconstitucionalidade formal orgânica (está a se falar dos 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). Destacamos.



Inconstitucionalidade por ação, positiva ou por atuação	
Inconstitucionalidade Material	Inconstitucionalidade Formal
Vício de matéria: Violação ao conteúdo do texto constitucional.	Vícios de forma: Iniciativa; Repartição de competência; Processo Legislativo
Vício insanável	Vício <u>Sanável</u> .

Sob o aspecto formal, a proposição mostra-se constitucional. A matéria tratada defesa e proteção do consumidor insere-se no âmbito da competência legislativa concorrente, nos termos do art. 24, inciso V, da Constituição Federal, que confere à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência para legislar sobre “consumo”. *In Verbis*:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

V - produção e consumo;

(...)

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

Dessa forma, a iniciativa legislativa estadual encontra respaldo no sistema federativo, cabendo aos Estados o exercício da competência suplementar, conforme disposto no § 2º do mesmo artigo, que lhes permite editar normas específicas para atender às peculiaridades locais, desde que observadas as diretrizes gerais estabelecidas pela legislação federal, em especial o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990).

Ademais, o projeto não invade esfera de competência privativa da União, tampouco atribui funções a outros Poderes, respeitando assim o princípio da separação dos poderes e as regras de processo legislativo previstas na Constituição Estadual. O objeto da norma insere-se dentro das atribuições legislativas da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, atendendo aos requisitos de juridicidade e técnica legislativa.

¹ Tabela trazida por: MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021. pg. 90.



Portanto, o Parlamentar detém competência para iniciar o processo legislativo que versa sobre o tema. Ante o exposto, verifica-se que a propositura é **formalmente constitucional**.

II.IV - 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 de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021.fl.s. 90/92). Grifos nossos.



Barroso:

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

(...) 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 e proporcionalidade em sentido estrito.

(MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021, fls. 91-92)

No aspecto material, a proposição também se revela compatível com a Constituição Federal e com os princípios que orientam a ordem jurídica brasileira.

O projeto visa à proteção do consumidor e à promoção da inclusão social, garantindo o direito de escolha quanto à forma de recebimento de suas faturas, o que concretiza os princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF), da igualdade e da defesa do consumidor como direito fundamental e princípio da ordem econômica (arts. 5º, XXXII, e 170, V, da CF).

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

III - a dignidade da pessoa humana;

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

V - defesa do consumidor;



Além disso, a norma proposta assegura o acesso à informação clara e adequada e previne práticas abusivas, atendendo diretamente aos comandos do Código de Defesa do Consumidor. A garantia de disponibilização do código de barras e da fatura física protege especialmente consumidores em situação de vulnerabilidade tecnológica, como idosos e pessoas sem acesso à internet, em consonância com os objetivos da inclusão digital e social previstos na Constituição.

Dessa forma, a proposição não viola qualquer princípio ou dispositivo constitucional, estando em plena harmonia com os direitos fundamentais e com as diretrizes de proteção ao consumidor.

Por isso, trata-se de proposta **materialmente constitucional**.

II.V - Da Juridicidade e Regimentalidade.

Quanto à juridicidade, a proposição legislativa em exame revela-se plenamente compatível com os princípios e diretrizes consagrados no Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), diploma que orienta a política nacional de proteção e defesa do consumidor, tendo como fundamento a dignidade da pessoa humana e o equilíbrio nas relações de consumo.

O projeto materializa, em especial, os comandos previstos no art. 6º, incisos II, III e IV, que asseguram ao consumidor o direito à informação adequada e clara, à proteção contra práticas abusivas e à facilitação da defesa de seus direitos. De igual modo, coaduna-se com o art. 39, inciso IV, que veda ao fornecedor prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor em razão de sua idade, saúde, conhecimento ou condição social.

Nesse sentido, a proposição contribui para a efetivação de um ambiente de consumo acessível e equitativo, garantindo ao consumidor o direito de escolha quanto à forma de recebimento e pagamento de suas faturas, e promovendo a inclusão de grupos em situação de vulnerabilidade tecnológica, como idosos e pessoas com acesso limitado à internet.

Ademais, a iniciativa legislativa concretiza os princípios inscritos no art. 4º, incisos I e III, do Código de Defesa do Consumidor, que reconhecem a vulnerabilidade do consumidor no mercado e determinam a harmonização dos interesses das partes à luz da boa-fé e do equilíbrio nas relações contratuais.

Quanto à regimentalidade, deve constar registrado que, a proposição legislativa, está em pleno acordo com o disposto no Regimento Interno.

Acerca do regramento constante do Regimento Interno da Casa de Leis, no que diz respeito à iniciativa das proposições, verifica-se que são devidamente observados os artigos 165, 168, e 172 a 175 do mencionado regimento interno.



Em face de todo o exposto, **não** vislumbramos questões atentatórias à Constituição Federal e Estadual, 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 nº 1413/2025, de autoria do Deputado Dr. João.

Sala das Comissões, em 22 de 10 de 2025

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei nº 1413/2025 – Parecer nº 1180/2025/CCJR
Reunião da Comissão em 22 / 10 / 2025
Presidente: Deputado (a) DIEGO GUIMARÃES (em exercício)
Relator (a): Deputado (a) DIEGO GUIMARÃES

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto favorável à aprovação do Projeto de Lei nº 1413/2025, de autoria do Deputado Dr. João.

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