



Parecer nº 395/2026/CCJR

Referente ao Projeto de Lei nº 2049/2024 que “Assegura no Estado de Mato Grosso a gratuidade no sistema de transporte coletivo intermunicipal de passageiros, para mãe, pai ou responsável legal de bebê prematuro internado em unidade neonatal da rede pública estadual.”.

Autor: Deputado Paulo Araújo

Apenso:

Projeto de Lei nº 1156/2025 - Autor: Deputado Valdir Barranco.

Relator (a): Deputado (a) Dilmar Del Bosco

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 18/12/2024 (fl. 02), sendo colocada em 1ª pauta na mesma data, tendo seu devido cumprimento no dia 23/12/2024 (fl. 06v).

O Autor assim informa em sua justificativa:

O presente projeto de lei tem como objetivo assegurar a gratuidade no sistema de transporte coletivo de passageiros do estado de Mato Grosso, para mãe, pai e ou responsável legal de bebê prematuro internado em unidade neonatal da rede pública estadual.

A internação de um bebê prematuro é um momento delicado que exige cuidados especiais. A presença da família, sobretudo a presença materna é fundamental nesse processo, inúmeros estudos mostram a importância da presença dos pais na UTI Neonatal (UTIN) e da participação deles nos cuidados ao filho hospitalizado, não só para o estabelecimento do vínculo afetivo mãe-filho, mas também para a redução do estresse causado pela hospitalização e no preparo para o cuidado à saúde no domicílio, mas muitas mães enfrentam dificuldades financeiras para se deslocarem até a unidade neonatal.

Dessa forma, entendemos que a medida proposta contribuirá para o fortalecimento do vínculo materno e para um desenvolvimento mais saudável do bebê pois a presença da mãe na UTIN é fundamental e não somente a presença física, mas o envolvimento emocional e mental, o estar junto, torcer por e lutar por e com.

Registre-se que a concessão do benefício estará condicionada à apresentação de atestado médico, garantindo a destinação da gratuidade a casos de maior vulnerabilidade social.



Assim, considerando a importância de se promover a saúde e do bem-estar da população, contamos com o apoio dos nobres pares para a aprovação deste projeto de lei.

Semelhante proposição foi apresentada pela Deputada Ana Paula Siqueira (Rede), pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais-M.G.

Diante do exposto, solicito o apoio dos nobres Pares para a aprovação da presente proposição, dada a relevância que o assunto apresenta em contribuir positivamente para promover significativamente na promoção da do bem-estar afetivo da família quanto na recuperação do bebê.

Uma vez cumprida a primeira pauta, o projeto de lei foi encaminhado em 09/01/2025 (fl. 06v), para a Comissão de Infraestrutura Urbana e de Transporte, a qual exarou parecer favorável (fls. 07 a 14). Posteriormente, em 15/08/2025, o projeto recebeu apensamento do Projeto de Lei nº 1156/2025, de autoria do Deputado Valdir Barranco.

Portanto, foi encaminhado novamente para a Comissão de Mérito, em 19/08/2025 (fl. 14v), a qual exarou parecer favorável pela aprovação do PL nº 2049/2024, e pela prejudicialidade do PL nº 1156/2025 (fls. 15 a 23), tendo sido aprovado em 1ª votação pelo Plenário desta Casa de Leis em 02/02/2026 (fl. 23v).

Na sequência a proposição a cumpriu 2ª pauta do dia 02/02/2026 a 19/02/2026, sendo que na data de 23/02/2026 os autos foram encaminhados a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação, tendo aqui aportado na mesma data (fl. 23v).

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 – Da (s) Preliminar (es);

Compulsando os autos, verifica-se que o Projeto de Lei nº 1156/2025 de autoria do Deputado Valdir Barranco, o qual fora apensado aos autos por tratar de assunto semelhante, fora rejeitado pela Comissão de Infraestrutura Urbana e de Transporte, nos termos do art. 194, inciso I do RIALMT.

Portanto, considerando a prejudicialidade do projeto de lei em apenso, passamos à análise da constitucionalidade, legalidade e juridicidade do Projeto de Lei nº 2049/2024 de autoria do Deputado Paulo Araújo, aprovado em 1ª votação pelos membros deste parlamento.



II. II. – 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 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.

A proposta visa a implantação de adesivos de sinalização nos veículos de transporte público coletivo intermunicipal para indicar a localização do ponto cego aos ciclistas e demais motoristas e dá outras providências, no seguinte sentido:

Art. 1º – Fica assegurada a gratuidade para a mãe, pai ou responsável legal de bebê prematuro internado em unidade neonatal da rede pública de saúde do Estado, nos serviços que integram o transporte coletivo intermunicipal de passageiros explorados, permitidos ou concedidos pelo Estado.

Art. 2º – A gratuidade no transporte público coletivo deve ser concedida, mediante apresentação de atestado médico emitido por profissional da rede pública de saúde que comprove a internação do bebê prematuro, indicando o período de internação, e deve ser solicitada pela mãe, pai ou responsável legal da criança, devidamente comprovada.

§ 1º – Para os fins dispostos nesta lei, fica dispensado a emissão do cartão automático de bilhetagem, bastando que seja apresentado ao condutor ou ao cobrador do coletivo o atestado médico de que trata o art. 2º.



§ 2º – A gratuidade do transporte terá validade enquanto o bebê prematuro estiver internado na unidade neonatal da rede pública de saúde.

Art. 3º – Para fins de controle e fiscalização, a Secretaria de Estado de Saúde deverá manter a relação atualizada dos beneficiários da gratuidade, nos termos do art. 1º desta lei, observando-se o contido na Lei federal nº 13.079, de 14 de agosto de 2018, que trata da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD.

Art. 4º – As despesas decorrentes da implementação desta lei correm por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º – O Poder Executivo deve regulamentar a presente lei, estabelecendo os procedimentos necessários para a concessão e controle da gratuidade.

Art. 6º – Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

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.

Nesse contexto, o PL busca assegurar no Estado de Mato Grosso a gratuidade no sistema de transporte coletivo intermunicipal de passageiros, para mãe, pai ou responsável legal de bebê prematuro internado em unidade neonatal da rede pública estadual.

Constata-se que a matéria se insere na temática de proteção dos direitos sociais, sendo competência comum da União, Estados e Distrito Federal, nos termos do artigo 23, inciso II da Constituição Federal, *in verbis*:



Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Embora o objeto imediato da proposição recaia sobre o transporte intermunicipal e a finalidade de gratuidade de passageiros produzem efeitos que tangenciam matérias tipicamente afetas ao interesse local e à organização do transporte coletivo urbano, o que pode gerar sobreposição com a competência municipal prevista no art. 30, I e V, da Constituição Federal.

Nesse sentido, verifica-se que o presente projeto de lei, embora contenha proposta louvável, invade competência privativa do Chefe do Poder Executivo, pois contém comando cujo cumprimento demanda atuação administrativa e regulatória.

Todavia, o transporte coletivo intermunicipal é competência dos Estados (Art. 25, §1º, CF). Portanto, há competência legislativa estadual para tratar da matéria.

Também há fundamento material nos direitos sociais (Arts. 6º e 196 da CF), especialmente: Direito à saúde; Proteção à maternidade; Proteção integral à criança (art. 227 CF).

Embora o Projeto de Lei disponha, em seu art. 1º, sobre obrigação diretamente dirigida às concessionárias do transporte público coletivo intermunicipal, observa-se que a eficácia do comando legislativo pressupõe a prática de uma série de atos típicos de gestão administrativa e de regulação do serviço delegado, providências que inclusive, são remetidas à atuação do Poder Executivo ao prever o art. 5º que ‘o Poder Executivo regulamentará a presente Lei’.

Sob esse prisma, já proclamou o Egrégio Tribunal que:

“Ao Executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito” (ADI n. 53.583-0, Rel. Des. Fonseca Tavares).

Portanto, constata-se que o mandamento da referida proposição designa atribuições à órgão de outro Poder, caracterizando clara intromissão no poder discricionário do mesmo, notadamente ao órgão que ficará responsável pela efetiva implementação da lei.

A interferência do Poder Legislativo na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo resulta em transgressão ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, previsto na Constituição Federal e na Constituição do Estado.

Em sendo o transporte intermunicipal serviço público essencial de responsabilidade do Estado, prestado diretamente ou sob regime de concessão, e estando a regulação e fiscalização do serviço inseridas na esfera de atuação da Administração Pública, conclui-se que a proposição, de



iniciativa parlamentar, invade o âmbito da reserva de administração e atrai a incidência do art. 39, parágrafo único, II, alínea 'd', da Constituição Estadual, por implicar, na prática, incremento de atribuições e deveres administrativos a órgão/entidade do Poder Executivo, sem a iniciativa constitucionalmente adequada.

Por idêntica razão constitucional, a Assembleia Legislativa não pode delegar funções ao Executivo, nem receber delegações. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis, nos termos do artigo 2º da Constituição Federal.

Convém ressaltar o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

Por tratar-se de evidente matéria de organização administrativa, a iniciativa do processo legislativo está reservada ao chefe do Poder Executivo local. Os Estados-membros e o Distrito Federal devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de violação do modelo de harmônica tripartição de poderes, consagrado pelo constituinte originário. [ADI 1.182, rel. min. Eros Grau, j. 24-11-2005, P, DJ de 10-3-2006.1 = RE 508.827 AgR, rel. min. Carmen Lúcia, j. 25-9-2012, 2ª T, DJE de 19-10-2012] (grifo nosso)

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Constitucional. Representação por inconstitucionalidade. Lei no 4.295/2004 do Estado do Rio de Janeiro, a qual autoriza os diretores de escolas públicas estaduais a ceder espaço para realização de encontro de casais, jovens e adolescentes de todos os grupos religiosos e dá outras providências. Lei que versa a respeito das atribuições, organização e funcionamento das instituições de ensino públicas estaduais. Competência do chefe do Poder Executivo. Iniciativa parlamentar. Inconstitucionalidade formal. Precedentes.

1. **É pacífica a jurisprudência da Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições, organização e funcionamento de órgãos públicos, haja vista que essa matéria é afeta ao chefe do Poder Executivo.** 2. Agravo regimental não provido. (STF, 2ª Turma, AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.075.428, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 07/10/2018). (grifo nosso)

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LEI QUE ATRIBUI TAREFAS AO DETRAN/ES, DE INICIATIVA PARLAMENTAR: INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. C.F, art. 61, S 1º, n, e, art. 84, II e VI. Lei 7.157, de 2002, do Espírito Santo.

I - É de iniciativa do Chefe do Poder Executivo a proposta de lei que vise a criação, estruturação e atribuição de órgãos da administração pública: C.F, art. 61, § 1º, II, e, art. 84, II e VI. II -As regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros. III - Precedentes do STF. IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (STF, ADI 2.719-1-ES, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003). (grifo nosso)



O projeto cria hipótese de gratuidade tarifária no transporte intermunicipal.

A concessão de gratuidade gera impacto financeiro imediato, impõe compensação econômica às concessionárias, produz despesa pública indireta obrigatória.

Tal omissão contraria o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e os princípios da responsabilidade fiscal previstos na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), nos termos do art. 113: *“A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá estar acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”*

Portanto, o projeto não apresenta estimativa de impacto orçamentário, demonstração de adequação financeira, compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O STF tem aplicado o art. 113 do ADCT como norma de observância obrigatória pelos Estados.

Ante o exposto, considerando os dispositivos da Constituição Federal, bem como da Legislação Infraconstitucional, verifica-se que a proposta é **formalmente inconstitucional**.

II.IV - Da (In) Constitucionalidade Material;

No que diz respeito à constitucionalidade material, a iniciativa do projeto de lei pelo Poder Legislativo configura invasão de competência do Poder Executivo, violando o princípio da harmonia entre os poderes, previsto no art. 2º da CF e art. 9º da CE/MT.

Constituição Federal

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Constituição do Estado de Mato Grosso

Art. 9º São Poderes do Estado, independentes, democráticos, harmônicos entre si e sujeitos aos princípios estabelecidos nesta Constituição e na Constituição Federal, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único. É vedada a qualquer dos Poderes a delegação de competência.

A não interferência entre os poderes é a garantia da ordem constitucional. Somente com a independência entre os poderes, é que a ordem jurídica haverá de se fazer valer.

No Estado de Mato Grosso, a regulação e fiscalização dos serviços públicos delegados, inclusive do transporte intermunicipal de passageiros, é desempenhada por entidade reguladora especializada, a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Mato Grosso (AGERMT), de modo que a execução do comando legal implica, na prática, direcionamento de atuação administrativa e regulatória.



Com alicerce nestes ensinamentos, cumpre salientar que os dispositivos que compõem o Projeto de Lei, revelam expressamente que a propositura confere atribuições à órgão do Poder Executivo, especialmente a AGER/MT, além de ferir dispositivos das atribuições municipais, caracterizando assim, clara intromissão no **Poder Discricionário** de referido Poder, notadamente ao órgão que ficará responsável pela efetiva implementação da lei.

Imperioso destacar ainda o texto condido no artigo 175 da Carta Magna:

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;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

A criação de nova gratuidade altera a equação econômico-financeira dos contratos vigentes. O STF firmou entendimento de que:

“A imposição de gratuidade tarifária exige previsão de compensação, sob pena de violação ao equilíbrio contratual”.

Em análise aos Precedentes: RE 571.969/DF, ADI 3.768/DF, ADI 2.733/ES, a proposição não prevê mecanismo claro de recomposição do equilíbrio contratual.

Há, portanto, violação ao art. 37, XXI, da CF.

No plano material, a proposição afronta o princípio da separação e harmonia entre os Poderes (art. 2º da CF e art. 9º da Constituição Estadual), na medida em que estabelece comando normativo que, para ser cumprido, exige atuação administrativa complexa e continuada — regulação, normatização técnica, fiscalização e eventual imposição de sanções — atribuições que se inserem no âmbito de competência do Poder Executivo, inclusive por seus órgãos e entidades especializadas.

Sobre a matéria em questão o Supremo Tribunal Federal possui entendimento sedimentado, vejamos:

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,**



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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 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). 3. Agravo regimental não provido.

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

Por derradeiro, constata-se erro material no art. 3º da proposição. O texto faz referência à Lei nº 13.079/2018 como sendo a Lei Geral de Proteção de Dados.

Todavia, a Lei Geral de Proteção de Dados é a **Lei nº 13.709/2018**. A impropriedade compromete a técnica legislativa e evidencia vício redacional. Embora a matéria esteja alinhada à proteção à maternidade e à criança (Arts. 6º, 196 e 227 da CF), o vício formal identificado impede o prosseguimento da proposição e o STF possui entendimento consolidado de que vício formal de iniciativa é insanável.

Portanto, verifica-se que a propositura colide com as determinações Constitucionais relativas à materialidade, sendo **materialmente inconstitucional**.

II.V - Da Juridicidade e Regimentalidade.

Quanto à juridicidade, verifica-se que a proposta em comento, vem a colidir com o ordenamento jurídico infraconstitucional, tendo em vista que afronta o Princípio da Separação dos Poderes (Artigo 2º da CF/88 e artigo 9º da CE/MT).

Assim, em que pese a relevância da matéria, em face de todo o exposto, vislumbramos questões constitucionais, legais e regimentais que caracterizam impedimento à tramitação e aprovação do presente projeto de lei. Quanto à juridicidade e regimentalidade, em atenção à determinação do artigo 39, parágrafo único, II, “b” e “d” da Constituição do Estado de Mato Grosso e o artigo 155, VII do Regimento Interno desta Casa de Leis, está, a proposição legislativa, em desacordo com a Constituição Estadual, pois não foram observadas as regras acerca da Iniciativa dos Projetos e as regras relacionadas aos princípios constitucionais e regimentais.

Acerca da iniciativa dos projetos, verifica-se que também não estão devidamente observados os artigos 172 a 175 do Regimento Interno da Casa de Leis.

É o parecer.



III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei nº 2049/2024, de autoria do Deputado Paulo Araújo, restando **prejudicado** o Projeto de Lei nº 1156/2025, de autoria do Deputado Valdir Barranco, em apenso.

Sala das Comissões, em 14 de 07 de 2026.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei nº 2049/2024 (Apenso PL nº 1156/2025) – Parecer nº 395/2026/CCJR
Reunião da Comissão em 14 / 07 / 2026
Presidente: Deputado (a) Dilmar Del Boca
Relator (a): Deputado (a) Dilmar Del Boca

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto contrário à aprovação do Projeto de Lei nº 2049/2024, de autoria do Deputado Paulo Araújo, restando prejudicado o Projeto de Lei nº 1156/2025 de autoria do Deputado Valdir Barranco, em apenso.

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