



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Referente ao Veto Total N.º 115/2022 – Mensagem N.º 166/2022 – “Veto total aposto ao projeto de lei nº 690/2022, que Dispõe sobre a Consolidação das Divisas Intermunicipais entre os Municípios de Nossa Senhora do Livramento e Poconé, e dá outras providências.”.

Autor: Deputado Max Russi.

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado

Delegado Claudinei

### I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos em 16/11/2022, lida na sessão de 16/11/2022. Após, foi encaminhada para esta comissão no dia 23/11/2022, tendo aportado em 24/11/2022, tudo conforme fls. 02 a 22/verso.

O § 1º do artigo 42 da Constituição do Estado de Mato Grosso prevê que, “se o Governador do Estado considerar o projeto de lei, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente”.

Ainda, nos termos do § 1º, do artigo 302, do Regimento Interno desta Casa de Leis, compete a esta Comissão a análise do veto que tiver por fundamento a inconstitucionalidade da proposição.

Nas razões do veto, o Chefe do Poder Executivo assim explica às fls. 03/04:

No exercício das competências contidas nos artigos 42, § 1º, e 66, inciso IV, da Constituição do Estado, comunico a Vossa Excelência que decidi vetar integralmente o Projeto de Lei nº 690/2022, que "Dispõe sobre a Consolidação das Divisas Intermunicipais entre os Municípios de Nossa Senhora do Livramento e Poconé, e dá outras providências", aprovado por esse Poder Legislativo na Sessão Plenária realizada no dia 20 de outubro de 2022, uma vez que a propositura encontra-se eivada de inconstitucionalidade formal e material.

Nesse sentido, ao prever que órgão integrante do Poder Executivo Estadual fará **a reordenação das divisas municipais** de Nossa Senhora do Livramento e de Poconé, **bem como a alocação de marcos divisórios**, a minuta normativa invade a



competência do Poder Executivo para criar atribuições a entidades da Administração Pública e versar sobre seu funcionamento e organização, previstas nos arts. 39, parágrafo único, II, "d" e 66, V, da Constituição Estadual, especificamente ao Instituto de Terras de Mato Grosso - INTERMAT.

Assim, como se infere da expressa dicção das normas supramencionadas, compete ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, dar início ao processo legislativo que verse sobre matéria relativa à organização e ao funcionamento da Administração Pública, padecendo, pois, a propositura de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa e ofensa ao princípio de separação e independência dos poderes (checks and balances).

Ressalta-se que a legislação constitucional estabeleceu que normas que interfiram no funcionamento e organização de órgão da Administração Pública Estadual, devem ser elaboradas pelo próprio Poder Executivo, que será respaldado por órgãos técnicos com maior expertise acerca da temática, e que irão, efetivamente, desenvolver as ações necessárias para concretizar os objetivos almejados pela lei, evitando, assim, o surgimento de anomalias normativas que não terão qualquer efetividade ou aplicabilidade, ou de normas que trarão prejuízos insuportáveis à coletividade.

Nessa toada, convém relatar que o Instituto de Terras de Mato Grosso INTERMAT por meio do Parecer Técnico no 03337/2022/DIRCAF/INTERMAT opinou pelo veto total da propositura, tendo em vista que os memoriais descritivos apresentam diferentes coordenadas geográficas de posicionamento dos vértices do polígono que definem os limites do município de Nossa Senhora do Livramento.

Ainda, o respectivo projeto lei está maculado de inconstitucionalidade material, porquanto objetiva alterar as divisas intermunicipais de Nossa Senhora do Livramento e de Poconé, sem contudo, observar o procedimento fixado no art. 18, §4º da Constituição Federal necessário para incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, já que este se deu sem consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos.

Essas, Senhor Presidente, são as razões que me levaram a vetar integralmente o Projeto de Lei no 690/2022, as quais ora submeto à apreciação dos membros dessa Casa de Leis. (destacamos)

Pode-se resumir o longo e extenso texto, em dois fundamentos, como motivos do veto total, assim divididos:

1. Inconstitucionalidade **formal** – vício de iniciativa - violação do Art. 34, parágrafo único, inciso II, “d” e Art. 66, inciso V, ambos da C.E. – criação de atribuição ao INTERMAT;
2. Inconstitucionalidade **material** – inobservância do Art. 18, §4º da C.F. – ausência de consulta prévia mediante plebiscito.



Com efeito, submete-se a esta Comissão de Constituição e Justiça, o Veto Total N.º 115/2022 - Mensagem N.º 166/2022 aposto ao Projeto de Lei N.º 690/2022, de autoria do Deputado Max Russi, a fim de ser emitido o necessário parecer.

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 artigos 302, § 1º e 369, inciso I, alínea “a” do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal, jurídico e regimental sobre todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa, bem como sobre os vetos que tenham por fundamento a inconstitucionalidade.

De acordo com o artigo 42 da Constituição do Estado de Mato Grosso, o governador somente pode vetar o projeto de lei por inconstitucionalidade ou que seja contrário ao interesse público, senão vejamos:

Art. 42 O projeto de lei, após concluída a respectiva votação, se rejeitado pela Assembleia Legislativa, será arquivado; se aprovado, será enviado ao Governador do Estado que, aquiescendo, o sancionará no prazo de quinze dias úteis.

§ 1º Se o Governador do Estado considerar o projeto de lei, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, os motivos do veto ao Presidente da Assembleia Legislativa.

Em síntese as razões do veto foram embasadas na justificativa de que a normatização extrapolaria a competência do Poder Legislativo, por ferir a regra de iniciativa prevista no Art. 34, parágrafo único, inciso II, “d” e Art. 66, inciso V, ambos da C.E. – especificamente relativa à criação de atribuições ao INTERMAT (Fls. 03-04).

Também seria o caso, segundo o Poder Executivo, de violação do Art. 18, §4º da C.F. – ausência de consulta prévia mediante plebiscito para incorporação, fusão e desmembramento de municípios (fls. 03-04).



Não obstante os argumentos utilizados pelo Chefe do Poder Executivo para vetar a proposição aprovada por esta Casa de Leis, **o veto total não merece prosperar.**

## II.II. Da Constitucionalidade Formal

Em atenção aos argumentos, do veto total à proposta de Lei, que trata sobre **consolidação de divisas de municípios**, inegável que os fundamentos da propositura vetada se inserem nas competências do Poder Legislativo, uma vez observadas as regras para tanto.

De início, necessário se faz destacar que a Constituição Federal concede aos Estados a **autonomia** para desmembramento de municípios, enquadrando-se na competência residual dos Estados-Membros, pois o que não for da competência de outro ente da federação e não houver vedação legal, competirá ao Estado-Membro legislar, conforme preceitua o art. 18, § 4º e art. 25, § 1º da Constituição Federal:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

(...)

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996)

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.

Cumprindo ainda renovar o argumento de que **a propositura não cria atribuições**, não implica na criação de cargos ou alteração da estrutura da administração pública, razão pela qual a proposição não possui reserva de iniciativa, podendo os integrantes do Parlamento deflagrar o início do processo legislativo, conforme dispõe o artigo 61, da Constituição Federal e art. 39 da Constituição Estadual.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



O argumento de criação de atribuições ao INTERMAT, **vem desvinculado de qualquer apontamento relativo à origem de sua formulação**, ou seja, que tipo de atribuição seria essa e em razão de que se daria.

**Se, contudo**, o argumento estiver a implicar, subjetivamente que a consolidação das divisas significa alteração dos registros das mesmas no INTERMAT, **então**, naturalmente, **não há qualquer violação de ordem formal** quanto à constitucionalidade, eis que a propositura nada mais faz do que, **disciplinar situação cujos efeitos estão já previstos nas atribuições legais do INTERMAT**.

Logo, inexistentes quaisquer vícios constitucionais de natureza formal.

### II.III. Da Constitucionalidade Material

Argumentou a mensagem de veto, que haveria inconstitucionalidade material, por suposta inobservância do Art. 18, §4º da C.F. por ausência de consulta prévia mediante plebiscito.

Deve-se mais atenção ao que foi substancialmente fundamentado no Parecer desta Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, na oportunidade em que se manifestou no Projeto de Lei a que se apôs o veto total.

Referido parecer, devidamente analisou as normas aplicáveis ao caso, fazendo uso da hermenêutica em sua leitura contemporânea, para alcançar a conclusão de sua constitucionalidade material.

De modo que, é imperioso aqui, ratificar os fundamentos lá utilizados, reproduzindo-os, como se novos fossem.

Com relação à arguida necessidade de consulta prévia mediante plebiscito, prevista na Constituição Federal, Constituição do Estado de Mato Grosso e na Lei Complementar Estadual nº 23/1992, deve-se levar em conta que o Estudo Técnico das Divisas Intermunicipais de Nossa Senhora do Livramento-MT (fls. 10/23 do PL), com ênfase nas áreas que requerem revisão territorial, devidamente elaborado pelo INTERMAT – Instituto de Terras do Estado de Mato Grosso, apontou



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



(fl. 15) que a área de 138,54m<sup>2</sup>, representa 0,81% do território atualmente pertencente a Poconé-MT, área esta que será incluída dentro dos novos limites do Município Nossa Senhora do Livramento-MT em razão do ajuste territorial. **Logo, a consulta via plebiscito está dispensada, por não ser superior a 20% a área objeto desta proposição, conforme determina o art. 8º da LC nº 23/1992:**

Art. 8º Na revisão dos limites territoriais dos municípios do Estado a que se refere o Artigo 9º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual, **será dispensada a consulta plebiscitária desde que não importe a retificação no desmembramento de área superior a 20% do território do município.**

Parágrafo único - É vedada a transferência de área em que esteja situada a sede urbana de município ou distrito.

O Supremo Tribunal Federal também procura salvaguardar os interesses envolvidos, a fim de reconhecer o fato consumado e proteger, tanto a população como o livre exercício das atribuições inerentes ao Poder Legislativo; vejamos a orientação jurisprudencial:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 6.893, DE 28 DE JANEIRO DE 1.998, DO ESTADO DO MATO GROSSO, QUE CRIOU O MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DO LESTE. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI ESTADUAL POSTERIOR À EC 15/96. AUSÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR FEDERAL PREVISTA NO TEXTO CONSTITUCIONAL. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 18, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. OMISSÃO DO PODER LEGISLATIVO. EXISTÊNCIA DE FATO. SITUAÇÃO CONSOLIDADA. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA DA JURÍDICA. SITUAÇÃO DE EXCEÇÃO, ESTADO DE EXCEÇÃO. A EXCEÇÃO NÃO SE SUBTRAI À NORMA, MAS ESTA, SUSPENDENDO-SE, DÁ LUGAR À EXCEÇÃO --- APENAS ASSIM ELA SE CONSTITUI COMO REGRA, MANTENDO-SE EM RELAÇÃO COM A EXCEÇÃO. 1. O Município foi efetivamente criado e assumiu existência de fato, como ente federativo. 2. Existência de fato do Município, decorrente da decisão política que importou na sua instalação como ente federativo dotado de autonomia. Situação excepcional consolidada, de caráter institucional, político. Hipótese que consubstancia reconhecimento e acolhimento da força normativa dos fatos. 3. Esta Corte não pode limitar-se à prática de mero exercício de subsunção. A situação de exceção, situação consolidada --- embora ainda não jurídica --- não pode ser desconsiderada. 4. A exceção resulta de omissão do Poder Legislativo, visto que o impedimento de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, desde a promulgação da Emenda Constitucional n. 15, em 12 de setembro de 1.996, deve-se à ausência de lei complementar federal. 5. Omissão do Congresso Nacional que inviabiliza o que a Constituição autoriza: a criação de Município. A não edição da lei complementar dentro de um prazo razoável consubstancia autêntica violação da ordem constitucional. 6. A criação do Município de Santo Antônio do Leste importa, tal como se deu, uma situação excepcional não prevista pelo direito positivo. 7. O estado de exceção é uma zona de indiferença entre o caos e o estado da normalidade. Não é a exceção que se subtrai à norma, mas a norma que, suspendendo-se, dá lugar à



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



exceção --- apenas desse modo ela se constitui como regra, mantendo-se em relação com a exceção. 8. Ao Supremo Tribunal Federal incumbe decidir regulando também essas situações de exceção. Não se afasta do ordenamento, ao fazê-lo, eis que aplica a norma à exceção desaplicando-a, isto é, retirando-a da exceção. 9. Cumpre verificar o que menos compromete a força normativa futura da Constituição e sua função de estabilização. No aparente conflito de inconstitucionalidades impor-se-ia o reconhecimento da existência válida do Município, a fim de que se afaste a agressão à federação. 10. O princípio da segurança jurídica prospera em benefício da preservação do Município. 11. Princípio da continuidade do Estado. 12. Julgamento no qual foi considerada a decisão desta Corte no MI n. 725, quando determinado que o Congresso Nacional, no prazo de dezoito meses, ao editar a lei complementar federal referida no § 4º do artigo 18 da Constituição do Brasil, considere, reconhecendo-a, a existência consolidada do Município de Luís Eduardo Magalhães. Declaração de inconstitucionalidade da lei estadual sem pronúncia de sua nulidade 13. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade, mas não pronunciar a nulidade pelo prazo de 24 meses, Lei n. 6.893, de 28 de janeiro de 1.998, do Estado do Mato Grosso. (ADI 3316, Relator EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 09/05/2007, DJe-047 DIVULG 28-06-2007 PUBLIC 29-06-2007 DJ 29-06-2007 PP-00021 EMENT VOL-02282-03 PP-00538 RCJ v. 21, n. 135, 2007, p. 101-102).

Por lógica, se o STF tem essa orientação para “o mais” (criação de município), também pode e deve se utilizar do mesmo raciocínio para “o menos” (simples incorporação de área de inconsistência territorial municipal).

Por tudo isto, **o veto deve ser derrubado** com base no artigo 42, § 5º, da Constituição Estadual, mediante voto da maioria absoluta dos membros da Assembleia Legislativa, em escrutínio secreto.

É o parecer

### III – Voto do Relator

Pelas razões expostas, voto pela **derrubada** do Veto Total N.º 115/2022 – Mensagem N.º 166/2022 de autoria do Poder Executivo.

Sala das Comissões, em 06 de 12 de 2022.



IV – Ficha de Votação

Veto Total N.º 115/2022 – Projeto de Lei N.º 690/2022 – Parecer do Relator
Reunião da Comissão em 06 / 12 / 2022
Presidente: Deputado Delmar Dal Bona
Relator: Deputado Delegado Claudinei

Voto Relator
Pelas razões expostas, voto pela <b>derrubada</b> do Veto Total N.º 115/2022 – Mensagem N.º 166/2022 de autoria do Poder Executivo.

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



**ALMT**  
Assembleia Legislativa

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



**FOLHA DE VOTAÇÃO – SISTEMA DE DELIBERAÇÃO REMOTA**

Reunião	22ª Reunião Ordinária Híbrida		
Data	06/12/2022	Horário	14h00min
Proposição	Veto Total nº 115/2022- MSG nº 166/2022		
Autor (a)	Poder Executivo		

**VOTAÇÃO**

Membros Titulares	Presencial	Videoconferência	Ausente	Sim	Não	Abstenção
Deputado Dilmar Dal Bosco Presidente	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Sebastião Rezende Vice-Presidente	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Dr. Eugênio	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Delegado Claudinei	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Max Russi	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>Membros Suplentes</b>						
Deputado Carlos Avallone	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Xuxu Dal Molin	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Faissal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputada Janaina Riva	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Dr. Gimenez	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>SOMA TOTAL</b>				<b>4</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

**CERTIFICO: Matéria relatada pelo Deputado Delegado Claudinei, sendo aprovada pela maioria dos membros com parecer pela Derrubada.**

Waleska Cardoso

Consultora do Núcleo da Comissão de Constituição, Justiça e Redação