



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 N.º 1221/2023/CCJR

Referente ao Projeto de Lei Complementar N.º 46/2023 que “Altera dispositivos da Lei Complementar Estadual n.º 359, de 27 de Maio de 2009 que dispõe sobre a Criação da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá, com a inclusão de Campo Verde.”

Autor: Deputado Beto Dois a Um

Coautor: Deputado Eduardo Botelho

Relator (a): Deputado (a)

Julio Campos

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 14/06/2023, sendo colocada em primeira pauta no dia 14/06/2023, tendo seu devido cumprimento no dia 06/07/2023 conforme às fls. 02/04v.

Submetida à análise da Comissão de Infraestrutura Urbana e de Transportes, a proposição recebeu parecer favorável à aprovação (fls. 05/15), tendo sido aprovado em 1.ª votação pelo Plenário desta Casa de Leis em 14/11/2023 (fl.15v.).

Na sequência a proposição cumpriu a 2ª pauta da data de 16/11/2023 a 23/11/2023 (fl. 15/verso), sendo que na data de 23/11/2023 os autos foram encaminhados a esta Comissão, tendo a esta aportado na mesma (fl. 15/verso).

Submete-se a esta Comissão o Projeto de Lei Complementar N.º 46/2023, de autoria do Deputado Beto Dois a Um e coautoria do Deputado Eduardo Botelho, que visa alterar dispositivos da Lei Complementar Estadual n.º 359, de 27 de Maio de 2009 que dispõe sobre a Criação da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá, com a inclusão de Campo Verde.

A proposição apresenta a justificativa nos seguintes termos

A proposta de inclusão do município de Campo Verde à Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá, por meio da alteração da Lei Complementar Estadual n.º 359/2009, tem como objetivo promover uma maior integração e desenvolvimento regional, considerando as características geográficas, socioeconômicas e demográficas da região. Campo Verde, município localizado em Mato Grosso, tem apresentado um crescimento populacional e urbano expressivo nos últimos anos.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Além disso, possui uma forte interdependência econômica com os demais municípios da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá, especialmente no que se refere às atividades agropecuárias, agrícolas e industriais.

A inclusão de Campo Verde na Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá trará diversos benefícios tanto para o município em questão quanto para os demais já integrantes da região. Em termos de planejamento urbano, a integração permitirá uma melhor coordenação das políticas de ordenamento territorial, infraestrutura e serviços públicos, evitando problemas como a expansão desordenada, falta de acesso a serviços essenciais e desequilíbrios no desenvolvimento urbano. Além disso, a inclusão de Campo Verde proporcionará uma maior articulação e cooperação entre os municípios da região, fortalecendo a economia local e regional.

A troca de experiências, a integração de cadeias produtivas e a promoção de investimentos conjuntos contribuirão para o desenvolvimento sustentável e a geração de empregos e renda para a população.

Do ponto de vista social, a inclusão de Campo Verde na Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá facilitará a articulação das políticas públicas nas áreas de educação, saúde, segurança, cultura e assistência social. A oferta de serviços de qualidade será ampliada, beneficiando não apenas os habitantes de Campo Verde, mas também os moradores de toda a região metropolitana.

Portanto, a presente proposta de inclusão de Campo Verde à Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá tem como finalidade promover o desenvolvimento integrado e sustentável da região, fortalecendo os laços de cooperação entre os municípios e proporcionando melhores condições de vida para a população.

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 complementar em questão, apto para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

Após, os autos foram encaminhados a esta Comissão para a emissão de 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 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.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



A proposição visa alterar dispositivos da Lei Complementar Estadual n.º 359, de 27 de Maio de 2009 que dispõe sobre a Criação da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá, **com a inclusão de Campo Verde.**

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.

Consta da proposta, em seu corpo:

Art. 1º Fica alterado o Artigo 2º da Lei Complementar nº 359, de 27 de maio de 2009, que passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 2º Fica criada a Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá - RMVRC, que constitui nova unidade de organização regional do Estado de Mato Grosso, composta pelos seguintes municípios, Cuiabá, Várzea Grande, Nossa Senhora do Livramento, Santo Antônio de Leverger, Acorizal, Chapada dos Guimarães e **Campo Verde.**"

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

II.II – 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



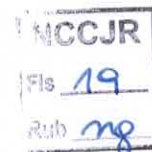
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



prejudiciais que integram o rol do art. 194 do Regimento Interno desta Casa de Leis – Resolução n.º 677 de 20 de dezembro de 2006.

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

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, e isso no que concerne às competências legislativas (competências para legislar) e no que respeita às competências materiais (i. é, competências de ordem administrativa).

Esclarecendo a matéria a doutrina assim explica a repartição constitucional de competências:

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)

No âmbito da competência formal a matéria será analisada quanto a repartição vertical, onde o legislador constituinte definiu as competências dos Entes Federativos, quando há permissão constitucional para que diferentes Entes Políticos legislem sobre uma mesma matéria, adotando-se a predominância da União, que irá legislar sobre normas gerais (art. 24, § 1º da CF).

A proposição em análise, possui a finalidade de incluir o Município de Campo Verde na Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá, alterando a Lei Complementar n.º 359/2009.

A matéria é de competência dos Estados-membros, a Constituição Federal em seu art. 25, § 3º trata do assunto como sendo competência do ente federado, conforme se observa da transcrição do mesmo:



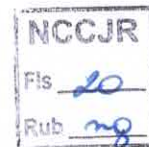
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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.

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. [grifo nosso]

No âmbito da competência formal horizontal a proposta não está elencada entre as matérias de competências exclusiva de outros Poderes ou Órgãos constituídos. A Constituição Estadual estabelece que o Parlamento possui também a prerrogativa de dar início ao processo legislativo, conforme dispõe o artigo 61 da Constituição Federal, cujo dispositivo é de reprodução compulsória pelos Estados-Membros da Federação, e, aqui no Estado de Mato Grosso, a Constituição o reproduziu em seu artigo 39:

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.

O Supremo Tribunal Federal, em momento anterior decidiu no sentido que o parlamentar tem competência para tal feito:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REGIÃO METROPOLITANA. INTERESSES COMUNS. PODER LEGISLATIVO ESTADUAL. LEGITIMIDADE. MUNICÍPIOS LÍMITROFES. LEI COMPLEMENTAR. VÍCIO FORMAL E MATERIAL NA LEI. INEXISTÊNCIA. INOBSERVÂNCIA AO ARTIGO 63 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ALEGAÇÃO IMPROCEDENTE. 1. Região metropolitana. Municípios limítrofes. Observância do disposto no artigo 25, § 3º, da Carta Federal, que faculta ao estado-membro criar regiões administrativas compostas de municípios limítrofes, destinadas a regular e executar funções e serviços públicos de interesses comuns. 2. **Criação de regiões metropolitanas. Exigência de lei complementar estadual. Inclusão de município limítrofe por ato da Assembléia Legislativa. Legitimidade. Constitui-se a região administrativa em um organismo de gestão territorial compartilhada em razão dos interesses comuns, que tem no Estado-membro um dos partícipes e seu coordenador, ao qual não se pode imputar a titularidade dos serviços em razão da unidade dos entes envolvidos. Ampliação dos limites da região metropolitana. Ato da Assembléia Legislativa. Vício de iniciativa. Inexistência.** 3. Lei Complementar. Existência de limites territoriais.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Observância dos requisitos constitucionais. Inocorrência de vício formal ou material. 4. Violação ao artigo 63, I, da Constituição Federal. Inclusão de município no âmbito da região metropolitana instituída. Aumento de despesa em projeto de iniciativa do Poder Executivo. Inexistência. A alocação de recursos financeiros específicos no orçamento estadual e municipal é destinada à organização, planejamento e gestão da região metropolitana, no âmbito da qual está inserido o município limítrofe. 5. Despesa fixa vinculada à região metropolitana. Ausência de ônus maior para o Estado na realização de obras e serviços. Obrigatoriedade de prévia autorização orçamentária específica. Observância. Ação julgada improcedente. (STF - ADI: 2809 RS, Relator: MAURÍCIO CORRÊA, Data de Julgamento: 25/09/2003, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 30-04-2004)

Na própria Lei Complementar n.º 359/09, o artigo 4º mostra os critérios para a ampliação da Região Metropolitana em questão, onde acreditamos que a situação em tela se encaixa perfeitamente no inciso II e III, de acordo com a justificativa do parlamentar- e mesmo o mundo fático- conforme se observa:

Art. 4º A Região Metropolitana poderá ser ampliada, com a inclusão de municípios do Entorno Metropolitano, desde que sejam atendidos os seguintes critérios:

I - conurbação ou tendência desta, entre município(s) da região do entorno e outro(s) integrante(s) da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá;

II - necessidade de integração da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum, para que seja viabilizado o desenvolvimento integrado dessa região;

III - existência de relação de integração funcional de natureza sócio-econômica ou de serviços.

Ante o exposto, considerando os dispositivos da Constituição Federal e da Constituição do Estado de Mato Grosso verifica-se ser a propositura é formalmente constitucional.

II.IV - Da (In) Constitucionalidade Material;

A Constituição do Estado de Mato Grosso, traz no art. 302 e parágrafos o regramento para a instituição das Regiões Metropolitanas.

Art. 302 O Estado poderá criar, mediante lei complementar, região metropolitana, microrregiões e aglomerados urbanos, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas e serviços de interesse comum.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



§ 1º Os Municípios que venham a integrar os agrupamentos previstos neste artigo não perdem a autonomia política, financeira e administrativa.

§ 2º A região metropolitana, as microrregiões e os aglomerados urbanos dispõem de um Conselho Deliberativo composto por representantes do Estado, das Prefeituras, das Câmaras Municipais e das comunidades organizadas, diretamente afetadas, com representação paritária do Poder Público e das organizações comunitárias.

§ 3º O Conselho Deliberativo será assessorado por órgão técnico a ele subordinado e terá suas atribuições e regras de funcionamento definidas na respectiva lei complementar.

§ 4º A criação de aglomerado urbano exige população mínima de 200 (duzentos) mil habitantes, em dois ou mais municípios. (Acrescentado pela EC nº 28, D.O. 01/12/2004)

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**



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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.fls. 90/92).

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

(...) 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)

É, portanto materialmente constitucional.

II.V – Da Juridicidade e Regimentalidade.

Quanto à **Regimentalidade** (e também juridicidade), deve constar registrado que, em atenção à determinação dos arts. 39 a 45 da C.E., está, a proposição legislativa, em pleno acordo com o disposto no Regimento Interno e Constituição Estadual.

Acerca da Iniciativa dos Projetos, verifica-se que estão devidamente observados os arts. 172 a 175 do Regimento Interno da Casa de Leis.

Em face de todo o exposto não vislumbramos questões constitucionais e legais que caracterizem impedimento a sua aprovação.

É o parecer.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei Complementar N.º 46/2023, de autoria do Deputado Beto Dois e Um e coautoria do Deputado Eduardo Botelho.

Sala das Comissões, em 05 de 12 de 2023.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei Complementar N.º 46/2023 – Parecer N.º 1221/2023/CCJR
Reunião da Comissão em 05 / 12 / 2023
Presidente: Deputado (a) Julio Campos
Relator (a): Deputado (a) Julio Campos

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto favorável à aprovação do Projeto de Lei Complementar N.º 46/2023, de autoria do Deputado Beto Dois e Um e coautoria do Deputado Eduardo Botelho.

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