



Parecer nº 1397/2025/CCJR

Referente ao Projeto de Lei nº 2004/2025 que “Institui o Programa Estadual de Melhoria Sanitária Domiciliar e Segurança Hídrica para Múltiplos Usos, no Estado de Mato Grosso, e dá outras providências.”.

Autor: Deputado Fabio Tardin - Fabinho

Relator (a): Deputado (a) Diego Guinóes

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 17/12/2025, tendo sido aprovado o requerimento de dispensa de pauta.

O projeto em referência institui o Programa Estadual de Melhoria Sanitária Domiciliar e Segurança Hídrica para Múltiplos Usos, com a finalidade de promover o acesso seguro à água para consumo humano e a melhoria das condições sanitárias domiciliares em áreas rurais, urbanas, distritos, comunidades isoladas e demais localidades no Estado de Mato Grosso

O Autor apresentou justificativa nos seguintes termos:

O Estado de Mato Grosso possui uma das maiores extensões territoriais do país, com vastas áreas rurais, distritos, comunidades tradicionais, assentamentos da reforma agrária e localidades isoladas que, apesar de estarem inseridas em regiões hidrograficamente privilegiadas, ainda enfrentam sérias dificuldades de acesso regular e seguro à água para consumo humano.

A baixa densidade populacional em amplas regiões do território estadual, aliada às longas distâncias, às limitações de infraestrutura e aos elevados custos de implantação e manutenção de sistemas coletivos de abastecimento, torna tecnicamente inviável ou economicamente desproporcional a universalização imediata do atendimento por redes públicas convencionais, sobretudo em áreas rurais e comunidades dispersas. Tal realidade impõe ao Poder Público estadual o dever de adotar soluções alternativas, complementares e tecnicamente adequadas, sob pena de perpetuar desigualdades históricas no acesso a um direito fundamental.

Nesse contexto, o presente Projeto de Lei institui o Programa Estadual de Melhoria Sanitária Domiciliar e Segurança Hídrica para Múltiplos Usos, estruturado para atender especificamente às particularidades territoriais, sociais e ambientais de Mato Grosso, respeitando o modelo federativo, a titularidade municipal dos serviços de saneamento e os marcos normativos federais e estaduais.



A proposta fundamenta-se na competência comum dos entes federativos, prevista no art. 23, inciso IX, da Constituição Federal, que impõe ao Estado o dever de promover programas de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, bem como na competência concorrente para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, inciso XII, da CF/88). Trata-se, portanto, de política pública legítima, voltada à proteção da saúde coletiva, à dignidade da pessoa humana e à redução das desigualdades regionais.

O Programa foi concebido de forma compatível com o Marco Legal do Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007, com alterações da Lei nº 14.026/2020), reconhecendo que o modelo prioritário de atendimento é o sistema público coletivo, cuja titularidade é municipal. Todavia, a própria legislação federal admite, de maneira expressa, a adoção de soluções individuais de abastecimento de água, em caráter excepcional, quando inexistente ou inviável a prestação do serviço por rede pública, desde que integradas às políticas e planos de saneamento.

Nesse mesmo sentido, os entendimentos consolidados do Tribunal de Contas da União orientam que a aplicação de recursos públicos em soluções individuais é juridicamente admissível quando demonstrada a inviabilidade técnica ou econômica da solução coletiva, quando vinculada a políticas públicas estruturadas e quando assegurado o controle da finalidade e a proteção ao erário. O presente Projeto de Lei incorpora tais premissas ao condicionar expressamente a implantação das soluções individuais à inexistência de atendimento por rede pública, à observância dos planos de saneamento, à formalização de termos de adesão e compromisso e à fiscalização contínua pelo Poder Público.

Ressalte-se que o Programa não se limita ao abastecimento de água para consumo humano, embora este seja expressamente estabelecido como prioridade absoluta. A iniciativa reconhece a realidade da agricultura familiar, da subsistência rural e da segurança alimentar, pilares relevantes da economia e da organização social mato-grossense, permitindo o uso produtivo acessório da água, de forma controlada, vedada qualquer exploração comercial em escala incompatível com os objetivos do Programa ou com a legislação de recursos hídricos.

Ao priorizar famílias e comunidades em situação de vulnerabilidade socioeconômica, especialmente aquelas não atendidas por redes públicas, o Programa contribui para a redução do déficit de saneamento rural, para a prevenção de doenças de veiculação hídrica e para a promoção de condições mínimas de dignidade, fixando populações no campo e fortalecendo comunidades tradicionais e isoladas.

Dessa forma, a proposta apresenta-se como uma política pública necessária, constitucionalmente legítima e juridicamente segura, que respeita o pacto federativo, atende às diretrizes do Marco Legal do Saneamento, antecipa e mitiga riscos de questionamentos pelos órgãos de controle e, sobretudo, responde de maneira concreta às necessidades específicas do Estado de Mato Grosso.

Trata-se, portanto, de iniciativa que alia responsabilidade fiscal, segurança jurídica efetividade social, merecendo o apoio dos nobres Parlamentares desta Casa Legislativa. (db)"



Ato contínuo, os autos foram enviados à Comissão de Agropecuária, Desenvolvimento Florestal e Agrário e de Regularização Fundiária, a qual exarou parecer de mérito favorável à aprovação, tendo sido aprovado em 1^a votação pelo Plenário desta Casa de Leis.

Posteriormente à aprovação do parecer de mérito em 1^a votação, os autos foram imediatamente encaminhados a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR.

No âmbito desta Comissão, esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas e/ou substitutivos, nem mesmo houve apensamento (anexação) de propositura de objeto análogo, estando, portanto, o projeto de lei em questão apto à análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal, jurídico e regimental

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 da juridicidade, legalidade e respeito - da proposta - ao regimento interno desta Casa, de forma que a proposição esteja alinhada com o



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

NCCJR
Fls. 17
Rub. *BP*

ordenamento jurídico, as decisões dos Tribunais Superiores e as demais formalidades do Regimento Interno da ALMT.

Consta da proposta, o seguinte texto:

Art. 1º Fica instituído o Programa Estadual de Melhoria Sanitária Domiciliar e Segurança Hídrica para Múltiplos Usos, com a finalidade de promover o acesso seguro à água para consumo humano e a melhoria das condições sanitárias domiciliares em áreas rurais, urbanas, distritos, comunidades isoladas e demais localidades definidas em regulamento, especialmente onde inexistente ou inviável o atendimento por rede pública de abastecimento.

Parágrafo único. O Programa observará, como diretriz central, a prioridade do uso da água para consumo humano e dessedentação animal, admitindo-se, de forma acessória, o uso produtivo familiar de subsistência e de segurança alimentar, vedada a exploração comercial em escala incompatível com os objetivos do Programa e com a legislação de recursos hídricos.

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se soluções individuais e tecnologias apoiáveis, desde que adequadas à realidade local e às normas técnicas aplicáveis:

I – Cisternas para armazenamento de água de chuva;

II – Cisternas para armazenamento de água de enxurradas;

III – Perfuração e instalação de poços tubulares profundos, incluindo os equipamentos e sistemas complementares necessários ao seu funcionamento, tais como bombeamento, preservação, adução, cloração e filtração, quando cabível.

Art. 3º O Estado poderá executar as ações do Programa diretamente ou por meio de instrumentos de cooperação, transferência, convênios, termos de colaboração, termos de fomento ou outras parcerias com Municípios, consórcios públicos e entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, na forma do regulamento.

§ 1º A execução do Programa deverá observar os planos municipais e regionais de saneamento básico, quando existentes.

§ 2º As soluções individuais apoiadas pelo Programa terão caráter excepcional e complementar.

Art. 4º – A implantação de soluções em imóvel privado dependerá de:

I – Anuência do ocupante ou proprietário;

II – Assinatura de termo de adesão e compromisso, contendo, no mínimo:

a) autorização de ingresso e acesso ao imóvel para fins de implantação, manutenção, monitoramento e fiscalização;

b) obrigações do beneficiário quanto à guarda, uso adequado, conservação e manutenção das estruturas implantadas;

c) regras de monitoramento e controle da qualidade da água;

d) vedações expressas quanto ao desvio de finalidade;



e) previsão de sanções administrativas em caso de descumprimento.

Art. 5º –O Programa priorizará famílias e comunidades em situação de vulnerabilidade socioeconômica e localidades não atendidas por rede pública de abastecimento de água, conforme critérios objetivos a serem definidos em regulamento, observadas as diretrizes da política estadual de saneamento e de segurança hídrica.

Art. 6º O Poder Executivo regulamentará esta Lei.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Em breves palavras a proposta visa instituir o Programa Estadual de Melhoria Sanitária Domiciliar e Segurança Hídrica para Múltiplos Usos, estruturado para atender especificamente às particularidades territoriais, sociais e ambientais de Mato Grosso.

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 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, passa-se à 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 gonçalves 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 possui a finalidade de promover o acesso seguro à água para consumo humano e a melhoria das condições sanitárias domiciliares em áreas rurais, urbanas, distritos e comunidades isoladas do Estado de Mato Grosso.

Da análise do texto proposto é possível concluir que as regras estabelecidas beneficiam o meio ambiente e a coletividade. A competência legislativa da proposição está inserida no artigo 24, inciso I, da Constituição Federal, tratando da proteção ao meio ambiente (art. 24, VI, da CF) questões de competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal.

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

...

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

Ao definir as competências legislativas o Constituinte Originário determinou nos §§ 2º e 3º do referido artigo 24, que “a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados”, sendo que “inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades”.

O Supremo Tribunal Federal na ADI 2818/2013 define que quando houver norma geral sobre a matéria a competência estadual é cumulativa, porém, quando não houver ela é competência suplementar supletiva, o que implica dizer que ela é plena, até que sobrevenha uma lei geral.

O art. 24 da CF comprehende competência estadual concorrente não cumulativa ou suplementar (art. 24, § 2º) e competência estadual concorrente cumulativa (art. 24, § 3º). Na primeira hipótese, existente a lei federal de normas gerais (art. 24, § 1º), poderão os Estados e o Distrito Federal, no uso da competência suplementar, preencher os vazios da lei federal de normas gerais, a fim de afeiçoá-la às peculiaridades locais (art. 24, § 2º); na segunda hipótese, poderão os Estados e o Distrito Federal, inexistente a lei federal de normas gerais, exercer a competência legislativa plena “para atender a suas peculiaridades” (art. 24, § 3º). Sobreindo a lei



federal de normas gerais, suspende esta a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (art. 24, § 4º).

[ADI 3.098, rel. min. Carlos Velloso, j. 24-11-2005, P, DJ de 10-3-2006.]

= ADI 2.818, rel. min. Dias Toffoli, j. 9-5-2013, P, DJE de 1º-8-2013. (grifos nossos).

É importante destacar que eventual atribuição aos órgãos ambientais estaduais, já é inerente as suas funções precípuas, o Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 4959/AL, defende que a respeito de atribuições e/ou despesas eventualmente criadas por políticas públicas decorrente de leis, de origem do legislativo não configuram o vício de iniciativa. Vejamos:

EMENTA CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL. MEDIDAS SANITÁRIAS DE PROTEÇÃO E CONTROLE DE REPRODUÇÃO DE CÃES E GATOS. PROJETO DE LEI DE AUTORIA PARLAMENTAR. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO NÃO CONFIGURADA. PRECEDENTES. FAUNA E PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL (CF, ART. 24, VI). 1. À luz da jurisprudência do Supremo, a reserva de iniciativa material não se presume, tampouco comporta interpretação extensiva. Antes, constitui exceção e surge apenas quando presente a necessidade de preservação do ideal de independência entre Executivo, Legislativo e Judiciário. 2. As situações em que a Constituição Federal reservou a iniciativa do processo legislativo ao Chefe do Poder Executivo estão previstas em rol taxativo no art. 61 e dizem respeito à organização e ao funcionamento da Administração Pública, especialmente no que concerne aos órgãos e servidores do Executivo. 3. A mera possibilidade de uma proposição parlamentar ter como consequência o aumento de despesas para a Administração não faz surgir violação à cláusula de reserva de iniciativa, desde que a norma a ser criada não alcance a estrutura, a atribuição dos órgãos ou o regime jurídico dos servidores públicos (ARE 878.911, ministro Gilmar Mendes, Tema n. 911 da repercussão geral, DJe de 11 de outubro de 2016). 4. A edição de lei estadual a versar sobre defesa dos animais não invade a esfera de atuação municipal, na medida em que a matéria é da competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (CF, art. 24, VI) e administrativa de todos os entes da Federação (CF, art. 23, VI e VII). 5. O Município é competente para legislar sobre meio ambiente, no limite do interesse local e desde que o regramento seja harmônico com a disciplina dos demais entes federados (RE 586.224, ministro Luís Roberto Barroso, Tema n. 145/RG, DJe de 8 de maio de 2015). 6. A Lei n. 7.427/2012 de Alagoas não constitui óbice à atuação dos Municípios, tampouco ultrapassa os limites da competência dos Estados, imiscuindo-se nos interesses locais. O tema disciplinado é relevante e impacta todos os Municípios do Estado. 7. Pedido julgado improcedente.

(STF - ADI: 4959 AL, Relator: Min. NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 21/10/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 29-10-2024 PUBLIC 30-10-2024)

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;

No que diz respeito à constitucionalidade material, a proposta atende os princípios considerados basilares em nosso Estado de Direito, com ênfase no princípio da proteção ambiental.

O *caput* do art. 225 da CF/88 dispõe que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, **impondo-se ao poder público** e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”. É nesse sentido que a proposta atua, visando a proteção do meio ambiente, garantindo que as futuras gerações possam usufrui-lo.

No âmbito estadual a Constituição ao tratar da proteção do meio ambiente, no mesmo sentido da Carta Magna, defende que o Estado (leia-se todos os Poderes constituídos e órgãos) devem zelar pelo meio ambiente, e ainda traz a obrigação de zelar pelo uso racional dos recursos naturais, onde se inclui os recursos hídricos visando a sua perpetuação. Vejamos o que diz a CEMT:

Art. 263 Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Estado, aos Municípios e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Estado e aos Municípios: (Redação dada pela EC nº 112, D.O. 21/09/2023)

I - zelar pela utilização racional e sustentada dos recursos naturais de modo a assegurar-lhe a perpetuação e a minimização do impacto ambiental;

A expressão “presentes e futuras gerações”, determina os titulares desse direito, e, ao interpretar essa frase conclui-se que o direito ao meio ambiente é ao mesmo tempo de cada um, dos que vivem a geração presente, e dos que ainda viverão as gerações, o conceito ultrapassa a esfera de indivíduo e recai sobre a coletividade. Logo, o direito ao meio ambiente, é um direito difuso, ultrapassando a natureza individual do indivíduo, trata-se de um direito transindividual, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas.

Segundo Alexandre de Moraes a Constituição impôs ao Poder Público a obrigação de proteger o meio ambiente.

A Constituição Federal de 1988 consagrou como **obrigação do Poder Público a defesa, preservação e garantia de efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

Assim, no *caput* do art. 225, o texto constitucional afirma ser o meio ambiente bem de uso comum do povo, suscitando a utilização de todos os meios legislativos,



administrativos e judiciais necessários à sua efetiva proteção, que possui um regime jurídico especial que exorbita o Direito Comum.

O meio ambiente, por ser de uso comum do povo, suscita que o parlamento use dos meios que dispõe entre eles a competência legislativa, para protegê-lo, razão pela qual a proposta encontra-se em perfeita consonância com os princípios constitucionais, sendo materialmente constitucional.

II.V – Da Juridicidade e Regimentalidade.

Quanto à juridicidade, está, a proposição legislativa, em perfeita sintonia com os princípios constitucionais e normas correlatas.

Registre-se que a política estadual de recursos hídricos (Lei n.º 11.088, de 09 de março de 2020) elenca os princípios básicos do setor. Vejamos:

Art.3º Esta Lei proclama os seguintes princípios básicos do setor de recursos hídricos:

I - a água é um bem de domínio público;

II - usos múltiplos: todos os tipos de uso terão acesso aos recursos hídricos, devendo a prioridade de uso obedecer a critérios sociais, ambientais e econômicos;

III - adoção da unidade hidrográfica: a bacia hidrográfica como unidade físico-territorial de planejamento e gerenciamento dos recursos hídricos;

IV - valor econômico da água: os recursos hídricos constituem um bem econômico, dotado, portanto, de valor econômico;

V - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

Parágrafo único O abastecimento humano e a dessedentação de animais terão prioridade sobre todos os demais usos.

A política a ser instituída visa contribuir com a questão hídrica do estado, tal como determinada pela Carta Magna e legislação infraconstitucional.

Quanto à regimentalidade é importante deixar registrado que a proposta está em pleno acordo com o artigo 155 do regimento interno e acerca da iniciativa dos projetos, verifica-se que estão devidamente observados os artigos 172 a 175 do Regimento Interno da Casa de Leis.

Em face de todo o exposto, não vislumbramos questões constitucionais que caracterizem impedimento à tramitação e aprovação da presente proposição.

É o parecer.



III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei nº 2004/2025, de autoria do Deputado Fabio Tardin - Fabinho.

Sala das Comissões, em 22 de 12 de 2025.

IV – Ficha de Votação

| |
|--|
| Projeto de Lei nº 2004/2025 – Parecer nº 1397/2025/CCJR |
| Reunião da Comissão em <u>22 / 12 / 2025</u> |
| Presidente: Deputado (a) <u>Diego Guimarães (em exercício)</u> |
| Relator (a): Deputado (a) <u>Diego Guimarães</u> |

| |
|---|
| Voto Relator (a) |
| Pelas razões expostas, voto favorável à aprovação do Projeto de Lei nº 2004/2025, de autoria do Deputado Fabio Tardin - Fabinho. |

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