



Parecer N.º 734/2023/CCJR

Referente ao Projeto de Lei N.º 612/2023, que “Determina que as concessionárias de serviços públicos de fornecimento de água potável no Estado de Mato Grosso providenciem o esgotamento sanitário e água potável nos núcleos urbanos informais.”

Autor: Deputado Valdir Barranco

Relator (a): Deputado (a)

Diego Guimarães

### I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos – SSL no dia 15/02/2023 (fl. 02), sendo cumprida a 1ª pauta do dia 01/03/2023 ao dia 15/03/2023 (fl. 04/verso).

O projeto em referência determina que as concessionárias de serviços públicos de fornecimento de água potável no Estado de Mato Grosso providenciem o esgotamento sanitário e água potável nos núcleos urbanos informais.

O Autor em justificativa informa:

“O direito à saúde, direito social expressivo, previsto no artigo 6º da Constituição Federal, é componente inequívoco da discussão sobre o abastecimento de água potável e esgotamento sanitário.

Em síntese, parcela significativa da população do estado não possui direito ao mínimo, para uma vida digna.

Necessário frisar que o abastecimento de água potável e esgotamento sanitário não são componentes impeditivos da discussão sobre regularização fundiária, propriedade ou titularidade de determinado bem imóvel. Considerando a situação do estado de Mato Grosso, não há como fechar os olhos para a ausência de fornecimento de água e saneamento para diversas regiões do Estado, colocando famílias inteiras em situação de miserabilidade e indignidade.

A aprovação do presente Projeto se faz medida de direito e de atendimento ao mínimo previsto na Constituição Federal”.



Uma vez cumprida a primeira pauta, o projeto de lei foi encaminhado para a Comissão de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Recursos Minerais em 20/03/2023 (fl. 04/verso). A Comissão exarou parecer de mérito favorável à sua aprovação (fls. 05/13), sendo o parecer aprovado em 1.<sup>a</sup> votação no Plenário desta Casa de Leis no dia 14/06/2023 (fl. 13/verso).

Na sequência a proposição cumpriu a 2.<sup>a</sup> pauta da data de 21/06/2023 à 05/07/2023 (fl. 13/verso), sendo que na data de 10/07/2023 os autos foram encaminhados a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, tendo a esta se aportado na mesma data (fl. 13/verso).

No âmbito desta Comissão, 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 inexistem emendas e apensos a serem apreciados. Desse modo, passar-se-á à análise da constitucionalidade, legalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição.

### **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.





ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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:

**Artigo 1º** - As concessionárias de serviços públicos de fornecimento de água potável no Estado de Mato Grosso ficam obrigadas a elaborar projetos e a execução das obras para providenciar esgotamento sanitário e fornecimento de água nos núcleos urbanos informais que não possuam tais serviços.

**Artigo 2º** - Para fins desta lei, considera-se:

I - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

II - esgotamento sanitário constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reuso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente;

III - fornecimento de água potável: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição.

**Artigo 3º** - O direito à água potável e esgotamento sanitário, como direito à saúde, é direito social expressivo, sendo obrigação estatal prestar serviço público que ofereça o mínimo para sua satisfação, pois é componente indispensável para uma vida digna.

**Artigo 4º** - Caberá à concessionária de serviços de público de fornecimento de água a interlocução com a Fazenda Pública e Municipalidade para obtenção de informações no concernente à execução do projeto e obras.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



**Artigo 5º** - A ligação da água para o núcleo informal urbano carente de fornecimento de água potável poderá feita, a título temporário, caso as condições de ocupação do solo permitirem.

**Artigo 6º** - A ligação de água para o núcleo informal urbano, caso verificada a necessidade de licenças ambientais para tanto, deverá ser precedida de autorização do órgão ambiental competente, na forma do regulamento.

**Artigo 7º** - O projeto e execução da obra nos núcleos urbanos informais ocorrerão, independentemente, da titularidade do domínio do bem imóvel correspondente à área ocupada por população.

**Artigo 8º** - As despesas decorrentes desta lei correrão por dotações orçamentárias próprias.

**Artigo 9º** - A presente lei será regulamentada em até 90 (noventa dias) após sua publicação.

**Artigo 10º** - Esta Lei entra em vigor 60 (sessenta) dias após a 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.





ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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 também sua submissão tanto sob o quesito formal quanto o material. Sobre vícios quanto à Constitucionalidade **Formal**, diz a doutrina:

Em linhas gerais, a inconstitucionalidade formal tanto pode ser fruto de um processo legislativo ilegítimo (seja por vício de iniciativa, seja por qualquer outro vício do seu processo de formação), quanto pela usurpação ou falta de competência dos entes federados.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



(...).

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.

(...) dimensões da inconstitucionalidade formal, quais sejam: inconstitucionalidade formal propriamente dita (vícios do processo legislativo) e inconstitucionalidade formal orgânica (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).

Neste viés, embora a proposta tenha sido aprovada pela Comissão de Mérito, a matéria se encontra dentre aquelas cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal, pois a definição de como os órgãos por si chefiados devem proceder depende de sua proposta.

É importante ressaltar que o saneamento básico no Estado de Mato Grosso é realizado, em grande parte, pelos próprios municípios através de suas respectivas autarquias municipais.

Portanto, constata-se, que a referida proposição **designa funções e atribuições ao Poder Executivo Municipal**, caracterizando clara intromissão em assunto que compete exclusivamente à administração pública municipal, visto que as autarquias e concessionárias de saneamento atuam em nome da municipalidade e não do Estado de Mato Grosso.

Assim, ao estabelecer normas a serem cumpridas pelas concessionárias de Água e Esgoto, que prestam serviços vinculados aos municípios por se tratar de interesse local, o Projeto de Lei fere o princípio Federativo, nos termos do artigo 30, incisos I e V, da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;





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



Maria Sylvia Zanella Di Pietro conceitua a concessão de serviço Público nos seguintes termos:

**Concessão de serviço público** é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público, para que o execute em seu próprio nome, por sua conta e risco, assegurando-lhe a remuneração mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço<sup>1</sup>

Nesse sentido, o STF entendeu no julgamento da ADI 2337 MC, reconhecendo a competência dos Municípios para legislar sobre o tema:

Concessão de serviços públicos. Invasão, pelo Estado-membro, da esfera de competência da União e dos Municípios. (...) Os Estados-membros – que não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente (quando este for a União Federal ou o Município) e as empresas concessionárias – também não dispõem de competência para modificar ou alterar as condições, que, previstas na licitação, acham-se formalmente estipuladas no contrato de concessão celebrado pela União (energia elétrica – CF, art. 21, XII, b) e pelo Município (fornecimento de água – CF, art. 30, I e V), de um lado, com as concessionárias, de outro, notadamente se essa ingerência normativa, ao determinar a suspensão temporária do pagamento das tarifas devidas pela prestação dos serviços concedidos (serviços de energia elétrica, sob regime de concessão federal, e serviços de esgoto e abastecimento de água, sob regime de concessão municipal), afetar o equilíbrio financeiro resultante dessa relação jurídico-contratual de direito administrativo.

[ADI 2.337 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 20-2-2002, P, DJ de 21-6-2002.] = ADI 2.340, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 6-3-2013, P, DJE de 10-5-2013.

Como bem destacou o Eros Grau, durante o julgamento da ADI nº. 2077-3 Bahia:

O serviço público de fornecimento de água e coleta e destinação final de esgotos --- saneamento básico: [abastecimento de água e coleta de esgotos] --- mercê da predominância do interesse local que o afeta, está em regra atribuído, na federação brasileira, à competência municipal. Isso é claro, bem claro.

No mesmo sentido, vem a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2.340 – STF:

<sup>1</sup> Di Pietro, Maria Sylvia Zanella, Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 32. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019. P.601.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



“I- Os Estados-membros não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente local e a empresa concessionária, ainda que esta esteja sob o controle acionário daquele.

II - Impossibilidade de alteração, por lei estadual, das condições que se acham formalmente estipuladas em contrato de concessão de distribuição de água.

III - Ofensa aos arts. 30, I, e 175, parágrafo único, da Constituição Federal. IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente”.

Desta forma em que pese o mérito da proposta, ela fere regras constitucionais, de modo que atrai para si a **inconstitucionalidade formal**.

#### 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





ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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).

(MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021. fls. 90/92). Grifos nossos.

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 contencioso 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).

Verifica-se que a proposta cria atribuições às concessionárias de serviços públicos municipais.

Em sendo assim, a proposta acaba por violar o disposto no *caput* do artigo 2º da Constituição Federal, bem como o artigo 9º da Constituição do Estado de Mato Grosso, e outros dispositivos. Logo, a propositura é materialmente inconstitucional. Vejamos o teor dos respectivos dispositivos constitucionais citados:

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

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.



Assim, segundo atesta a Comissão de Mérito, embora o projeto de lei atenda ao interesse público, razão de ser da administração pública, verifica-se que o mesmo sofre vício de inconstitucionalidade, faltando competência material para legislar sobre o tema no âmbito estadual.

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.

Quanto à **Regimentalidade**, deve constar registrado que, a proposição legislativa é manifestamente inconstitucional, aplicando-se ao caso o artigo 155, inciso VII do RIALMT.

Em face de todo o exposto, vislumbramos questões atentatórias ao Ordenamento Jurídico infraconstitucional e 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 **contrário** à aprovação do Projeto de Lei N.º 612/2023, de autoria do Deputado Valdir Barranco.

Sala das Comissões, em 19 de 09 de 2023.





IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei N.º 612/2023 – Parecer N.º 734/2023/CCJR
Reunião da Comissão em 18/08/2023
Presidente: Deputado (a) Júlio Bocanegra
Relator (a): Deputado (a) Diego Guimarães

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto <b>contrário</b> à aprovação do Projeto de Lei N.º 612/2023, de autoria do Deputado Valdir Barranco.

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