



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mrsmp.br

PROCESSO Nº 50083536020258217000/RS – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

REQUERIDOS: CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA MARIA

**AMICUS CURIAE: COMPANHIA RIOGRANDENSE DE
SANEAMENTO**

**RELATOR: DESEMBARGADOR MARCELO BANDEIRA
PEREIRA**

MANIFESTAÇÃO FINAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. *Lei Complementar nº 180/2024, do Município de Santa Maria, que altera a Lei Complementar nº 118/2018, que ‘dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Sustentável e sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial do Município de Santa Maria’.* **1.** *Inconstitucionalidade por vício de natureza formal, na medida em que o legislador municipal desbordou dos limites da competência a ele concedida pelo ordenamento constitucional, extrapolando o interesse local e a suplementação normativa.* **2.** *Ofensa ao disposto nos artigos 1º, 8º, caput, e 251, caput, todos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, combinados com os artigos 21, inciso XIX, 22, inciso IV, 23, inciso VI, 24 inciso VI, 30 e 225, todos da Carta Federal.* **3.** *Mitigação das regras federais e estaduais para outorga do direito de uso de recursos hídricos e*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

supressão da atuação dos órgãos federais e estaduais competentes.

MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA INTEGRAL DO PEDIDO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** objetivando o reconhecimento:

a) da inconstitucionalidade da **Lei Complementar nº 180/2024**, do **Município de Santa Maria**, *que insere o inciso XIV e o parágrafo único ao art. 26 da Lei Complementar nº 118, de 26 de julho de 2018, que Dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Sustentável e sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial do Município de Santa Maria*, por ofensa ao disposto nos artigos 1º, 8º, caput, e 251, caput, todos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, combinados com os artigos 21, inciso XIX, 22, inciso IV, 23, inciso VI, 24 inciso VI, 30 e 225, todos da Carta Federal.

A inicial e os documentos que a instruem encontram-se no Evento 1.

A peça exordial foi recebida (Evento 4, DESPADEC1).

Citado, o Procurador-Geral do Estado ofereceu a defesa dos atos normativos nos termos do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual, *com lastro na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais* (Evento 12, PET1).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

A Câmara Municipal de Santa Maria habilitou-se aos autos (Evento 13).

A Companhia Riograndense de Saneamento – CORSAN, por sua vez, requereu fosse admitida no feito na condição de *Amicus Curiae*, destacando sua reconhecida legitimidade e pertinência temática com a questão debatida, *na medida em que presta serviço de saneamento básico no Estado do Rio Grande do Sul*. Em sua manifestação, salientou que seu objetivo seria auxiliar e subsidiar, apresentando fatos e fundamentos específicos. Nesse sentido, aduziu ser *indispensável articulação do saneamento básico com outros eixos temáticos, como é o caso da gestão de recursos hídricos – com base no Plano Nacional de Segurança Hídrica*, destacando que, no caso específico de Santa Maria, *o Departamento de Gestão de Recursos Hídricos e Saneamento realizou o diagnóstico – com base também em dados de monitoramento fornecidos pela Corsan – das Bacias Hidrográficas do Estado do Rio Grande do Sul, dentre as quais, dos Rios Vacacaí-Vacacaí-Mirim, cujo percentual de 90% de área se localiza em Santa Maria*. Tal diagnóstico teria sido feito nos termos do *Plano Estadual de Recursos Hídricos, instrumento de gestão previsto nas Leis Estadual e Federal das Águas (Lei Estadual nº 10.350/1994 e Lei Federal nº 9.433/1997), que visa orientar a implementação da política de recursos hídricos e o gerenciamento das águas, definindo os objetivos, princípios e diretrizes no âmbito estadual*. Nesse sentido, sustentou que *o levantamento existente da composição de abastecimento hidrográfico de Santa Maria aponta dados que vão no sentido contrário*,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

em termos de decisões políticas baseadas em evidência, à Lei Complementar objeto da presente ADI.

O Município de Santa Maria, por sua vez, veio aos autos para sustentar a constitucionalidade da lei vergastada. Em síntese, asseverou que a Lei Complementar nº180/2024 *apenas estabeleceu diretrizes sanitárias e técnicas para a utilização de fontes naturais e alternativas de água destinadas ao consumo humano, com o objetivo de garantir a saúde pública e a preservação ambiental, inserindo-se no campo de competência municipal, por tratar de assunto de interesse local, sobre o qual o Município possui autonomia para legislar.* Além disso, destacou que a proteção do meio ambiente e da saúde pública estariam dentro da competência comum da União, dos Estados e dos Municípios, e sustentou que a *legislação municipal apenas regulamenta, em caráter suplementar, o uso de fontes alternativas para consumo humano, reforçando a segurança hídrica e sanitária, sem contrariar a legislação federal.* Por fim, invocou a presunção de constitucionalidade das leis (Evento 17, CONTESTAÇÃO1).

Na sequência, a Câmara de Vereadores de Santa Maria, notificada, apresentou sua contestação. Inicialmente, asseverou que a lei em questão tem natureza meramente diretiva, pois não normatiza o sistema de águas, apenas estabelece diretrizes e objetivos, de modo que os dispositivos inseridos apenas incluem, *dentre as diretrizes da Política dos Recursos Hídricos, a utilização de fontes alternativas.* Além disso, afirmou inexistir invasão de competência federal porque a lei não dispõe sobre outorga ou regime de águas, apenas prevê orientação para o



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

desenvolvimento municipal dentro do interesse local, respeitando os requisitos estabelecidos pela legislação vigente. Referiu, igualmente, que a competência concorrente para legislar sobre o Meio Ambiente é reconhecida e que houve ampla participação social, sendo necessário distinguir o caso em apreço dos precedentes invocados na inicial. Por fim, requereu o julgamento de improcedência, com manutenção dos efeitos da legislação atacada.

Após ser deferido o pedido de intervenção da Corsan na qualidade de *amicus curiae*, vieram os autos ao Ministério Público.

É o relatório.

2. Cumpre destacar que os argumentos de mérito veiculados pelo Prefeito Municipal e pela Câmara Municipal foram enfrentados na inicial, de modo que permanece hígido o arrazoado delineado na inicial.

Em relação à invasão de competência, cabe registrar que a Lei Complementar nº 180, de 15 de outubro de 2024, do Município de Santa Maria, está eivada de inconstitucionalidade por vício de natureza formal, na medida em que o legislador municipal desbordou dos limites da competência a ele concedida pelo ordenamento constitucional.

Explica-se.

Em linhas gerais, pode-se dizer que a Constituição Federal contempla cinco modalidades de partilha de competências: 1) a competência privativa enunciada da União (artigo 22); 2) a competência comum enunciada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

Municípios (artigo 23); 3) a competência concorrente enunciada da União, dos Estados e do Distrito Federal (artigo 24); 4) a competência reservada não enunciada dos Estados (artigo 25, § 1º); e 5) a competência reservada e comum, parcialmente enunciada, dos Municípios (artigo 30).

A competência expressa no artigo 23 da Constituição Federal *cuida de tarefas não legislativas*¹.

Já a competência concorrente do artigo 24 é caracteristicamente limitada, pois a legislação de ambas as entidades federadas (União e Estados) ocupa espaços definidos. A União edita normas gerais, ao passo que os Estados-membros editam normas específicas. Em princípio, portanto, a União não estaria autorizada a criar leis pormenorizadas, que esgotassem o assunto, de modo a violar a autonomia dos Estados.

Paralelamente, a competência dos Estados-membros é dita residual ou remanescente, pois abarca todos os poderes que não foram expressa ou implicitamente conferidos aos outros entes federativos (artigo 25, § 1º, da Constituição Federal).

Nessa linha, aos Municípios cabe, fundamentalmente, reger os assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal). De fato, a nota característica da competência

¹ BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002, p. 493.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

legislativa dos Municípios é o *interesse local* (artigo 30, inciso I, da Constituição Federal), como leciona Uadi Lammêgo Bulos²:

*[...]. Aqui estamos diante da competência genérica dos Municípios, ancorada no princípio da predominância do interesse local. Controvérsias à parte, **interesse local é aquele que diz respeito às necessidades básicas e imediatas do Município.** A expedição de alvarás ou licenças para funcionamento de empresas comerciais, por exemplo, é matéria de interesse local. Também o é a fixação do horário de funcionamento do comércio local (farmácias, drogarias, postos de atendimento médico-hospitalares, lojas, shopping centers, etc). [...].*

Estabelecidas essas premissas, sobretudo com relação ao espaço legislativo que compete aos Municípios, passa-se à especificidade.

2.1 O artigo 22, inciso IV, da Constituição Federal³ prevê ser de competência privativa da União legislar sobre *águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão*.

Como observa Fernanda Dias Menezes de Almeida⁴, a preocupação com o aproveitamento racional e ambientalmente responsável das águas do país já havia se manifestado no artigo 21, inciso XIX, da Constituição do Brasil⁵, em que consta a competência

² BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 991.

³ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
[...] IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;
[...]

⁴ Cf. GOMES CANOTILHO, J.J.; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; e STRECK, Lenio Luiz. Comentários à Constituição do Brasil. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 801-802

⁵ Art. 21. Compete à União: (...) XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;(Regulamento)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

federal para estabelecer um sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos. Assim é que, *uma vez atribuída essa competência ao poder central, era natural que se lhe concedesse também a competência para a edição das leis que devem dar suporte à sua atuação nesses setores. Como informa a jurista, no que se refere às águas, coube à Lei n. 9.433/97 instituir a Política Nacional de Recursos Hídricos e criar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.*

A Lei Federal nº 9.433/1997, ao estabelecer as balizas para a exploração de recursos hídricos em todo o país - atendendo ao comando inserto no artigo 21, inciso XIX, e no desempenho da competência legislativa conferida pelo artigo 22, inciso IV, ambos da Constituição Federal - deve ser observada pela legislação dos entes subnacionais⁶, sob pena de inconstitucionalidade formal orgânica, conforme reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido:

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 2.406, de 29 de janeiro de 2002, do Estado de Mato Grosso do Sul. Isenção de cobrança pelo uso de recursos hídricos. Definição dos critérios de outorga dos direitos de uso desses recursos. Usurpação da competência privativa da União. Lei Federal nº 9.433/1997. Contrariedade. Violação dos arts. 21, inciso XIX; e 22, inciso IV, da Constituição de 1988. Precedentes. Inconstitucionalidade formal. Procedência da ação. **1. O art. 22, inciso IV, da Constituição de 1988, que fixa a competência privativa da União para dispor sobre águas, deve ser interpretado à luz do art. 21,***

⁶ Referidos entes podem detalhar a legislação federal em aspectos que digam respeito a interesses estritamente locais, na consecução dos fins delineados pela norma federal, notadamente porque a matéria também é relacionada a proteção do meio ambiente, de competência concorrente, conforme já definiu o Supremo Tribunal Federal (STF - ADI: 3336 RJ, Relator: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 14/02/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 06/03/2020), mas não podem contrariá-la (a legislação federal)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

inciso XIX, que reserva ao campo de atribuições do ente federal a instituição do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e a definição dos critérios de outorga dos direitos de uso desses recursos. 2 A Lei nº 2.406/02 do Estado de Mato Grosso do Sul, além de tratar de matéria da competência privativa da União – definição dos critérios de outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos – contraria o disposto na Lei federal nº 9.433/97 – a qual instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – ao isentar de cobrança o uso da água em atividades agropecuárias, agroindustriais e rurais, sob as condições que define. 3. Ação direta julgada procedente. (STF - ADI: 5025 MS, Relator: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 08/02/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 19/03/2021)

(...)Em nível infraconstitucional, a Lei federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, instituiu uma Política Nacional de Recursos Hídricos, que envolve “a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental” (art. 3º, III).

Conforme a referida norma, “a outorga e a utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica estará subordinada ao Plano Nacional de Recursos Hídricos”, outorga essa que, quando envolver direito de uso de recurso hídrico de domínio da União, é de competência do Poder Executivo Federal.

Registro, nesse contexto, que o Rio Cuiabá, objeto da norma impugnada, é classificado como “massa de água de domínio federal” e é gerido pela Agência Nacional de Águas – ANA, conforme revela a agência reguladora em mapa interativo que informa a dominialidade dos principais rios do Brasil. (Disponível em: <https://www.gov.br/ana/ptbr/assuntos/regulacaoe-fiscalizacao/quemregula/rios>. Acesso em: 27.4.2023)

A lei municipal, nesse sentido, ao proibir a construção de UHEs e PCHs, além de dispor sobre matéria de competência privativa da União, acabou por avocar indevidamente a capacidade de concessão de licenças do Poder Executivo Federal, que fica impossibilitado de deliberar sobre as questões ambientais e hidrelétricas no curso do Rio Cuiabá, que, como dito, é de domínio da União.

Ao examinar a ADI 7.319 e a mencionada regulamentação federal, o Procurador-Geral da República concluiu, corretamente, que é



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

“impossível conceber um sistema sustentável de gerenciamento da água em que cada esfera de governo (federal, estadual, distrital e municipal) é livre para ditar as próprias regras sobre o uso da mesma água. Tal normatização – já existente – cabe ao ente central da Federação, o que revela patente a inconstitucionalidade formal da lei estadual, por invasão das competências material e legislativa privativas da União”. (...) (STF - ADPF: 979 MT, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 22/05/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 26-06-2023 PUBLIC 27-06-2023)

A citada Lei Federal nº 9.433/1997, em seu artigo 14, caput e §1º, prevê que a outorga de direitos de uso de recursos hídricos deva ser realizada **pela União ou pelos Estados**, *in verbis*:

Art. 14. A outorga efetivar-se-á por ato da autoridade competente do Poder Executivo Federal, dos Estados ou do Distrito Federal.
§ 1º O Poder Executivo Federal poderá delegar aos Estados e ao Distrito Federal competência para conceder outorga de direito de uso de recurso hídrico de domínio da União.

Ao estabelecer a divisão da ação do Poder Público, a Lei nº 9.433/97, assim estabelece em seus artigos 29, 30 e 31:

Art. 29. Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, compete ao Poder Executivo Federal:

I - tomar as providências necessárias à implementação e ao funcionamento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

II - outorgar os direitos de uso de recursos hídricos, e regulamentar e fiscalizar os usos, na sua esfera de competência;

III - implantar e gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, em âmbito nacional;

IV - promover a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental. Parágrafo único. O Poder Executivo Federal indicará, por decreto, a autoridade responsável pela efetivação de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

outorgas de direito de uso dos recursos hídricos sob domínio da União.

Art. 30. Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, cabe aos Poderes Executivos Estaduais e do Distrito Federal, na sua esfera de competência:

I - outorgar os direitos de uso de recursos hídricos e regulamentar e fiscalizar os seus usos;

II - realizar o controle técnico das obras de oferta hídrica; III - implantar e gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, em âmbito estadual e do Distrito Federal;

IV - promover a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental.

Art. 31. Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, os Poderes Executivos do Distrito Federal e dos municípios promoverão a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos. (grifo nosso)

Em âmbito Estadual, a Lei nº 10.350/1994 dispõe ser de competência do Departamento de Recursos Hídricos regulamentar a operação e uso dos equipamentos e **mecanismos de gestão de recursos hídricos**, conforme artigo 11, inciso II, alínea “b”. Transcreve-se:

Art. 11 - Compete ao Departamento de Recursos Hídricos: (...)

II - coordenar e acompanhar a execução do Plano Estadual de Recursos Hídricos, cabendo-lhe, em especial:

(...)

b) regulamentar a operação e uso dos equipamentos e mecanismos de gestão dos recursos hídricos, tais como redes hidrometeorológicas, banco de dados hidrometeorológicos, cadastros de usuários das águas;

Mais adiante, em seu artigo 21, a legislação estadual mencionada ainda acrescenta que os objetivos, princípios e diretrizes da Política Estadual de Recursos Hídricos serão discriminados no Plano



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Estadual de Recursos Hídricos, assim como nos planos de Bacias Hidrográficas, e que as diretrizes para *a outorga do uso da água*, que considerem a aleatoriedade das projeções dos usos e das disponibilidades de água, estarão *inseridas no plano estadual*.

Ocorre que a Lei Municipal impugnada *não se limita a promover a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos*, uma vez que suprime a atuação dos órgãos federais e estaduais competentes, exigindo, apenas, como regra geral *para a utilização de fontes de água naturais e alternativas, como reservatórios subterrâneos, que estejam em conformidade com padrões de potabilidade exigidos, confirmados através de análise específica em laboratório e que as instalações cumpram todos os requisitos estabelecidos pela legislação vigente*. Em acréscimo, estabelece que quando se destinarem a consumo humano far-se-á necessário precedente *certificado de potabilidade e laudos anualmente atualizado situação físico-química e microbiológica da fonte alternativa elaborados por responsáveis técnicos*.

Como se pode perceber da justificativa do projeto de lei em questão, o objetivo do ato normativo, desde o princípio, era *autorizar a utilização de água de poços artesianos, seja em cidades onde ainda não chegou a água tratada* (o que não é o caso do Município de Santa Maria), seja porque em casos de calamidade pública, como no período das enchentes, os poços seriam a única alternativa. A mesma justificativa indicava que a preocupação em *obrigar os proprietários de*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

imóveis que possuam poços artesanais a comprovar anualmente a potabilidade da água perante a autoridade local escolhida

Descabe aqui a alegação de que a norma era apenas diretiva e não violava as regras federais e estaduais acerca da outorga do direito de uso de recursos hídricos⁷, pois seu conteúdo demonstra a clara intenção de contrariá-las ou, no mínimo, mitigá-las, ampliando as possibilidades de uso dos poços artesanais existentes como fontes de recursos hídricos alternativos.

Cabe aqui transcrever parte da justificativa do projeto de lei, claramente demonstrativa desse intuito:

A liberação do uso dos poços artesanais existentes no município de Santa Maria obedecerá ao interesse público do município; o uso de poços e fontes alternativas de abastecimento de água, localizados nas áreas ou proximidades das áreas objeto do projeto, tem a finalidade de assegurar o abastecimento de água à população. Isso já acontece em casos de calamidade pública ou em localidades onde não existe rede de água das concessionárias. Podemos verificar o que acima afirmamos na Instrução Normativa SEMA nº 03 e 04, de 07 de maio de 2024, que autoriza, em caráter excepcional e temporário, o uso de poços de captação de água subterrânea e demais fontes alternativas para enfrentamento do estado de calamidade pública decretado pelo Decreto Estadual nº 57.596, de 1º de maio de 2024, limitando-se aos municípios listados no Decreto Estadual nº 57.600, de 04 de maio de 2024, e nas atualizações realizadas por decretos subseqüentes. Com estas normativas e decretos é evidente que as águas de poços artesanais existentes podem ser utilizadas como fontes de recursos hídricos disponíveis.

(...)

O Estado já outorga água de fonte alternativa aos particulares para jardinagem e agricultura, e que a prioridade é o

⁷ O conceito legal de outorga de direito de uso de recursos hídricos está previsto no artigo 1º da Resolução nº 16/2001, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, que ora se transcreve: RESOLUÇÃO Nº. 16, DE 8 DE MAIO DE 2001 Estabelece critérios gerais para a outorga de direito de uso de recursos hídricos. (Publicada no D.O.U de 14 de maio de 2001 (...))



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

abastecimento pela rede pública de distribuição. Ao particular é imposta uma série de barreiras no caso do consumo. A água de fonte alternativa na indústria é o principal insumo para produzir refrigerante, cervejas e sucos, portanto, produção de alimentos e desde que remunerado o Estado, a utilização da água é autorizada para uso industrial. A regularização dos poços, dentro das normas técnicas de construção, dotado de medidor, pode ser autorizado para uso nos momentos de calamidade pública ou em locais onde não há atendimento de rede de abastecimento. Então, o que propomos com este projeto é o direito a todos os cidadãos santamarienses, da utilização dos poços artesianos e que a água não se transforme em uma questão econômica e sim uma questão de direito e de saúde pública garantido por lei. (Justificativa, p.2/4).

Assim, inequívoca a inconstitucionalidade da norma municipal, visto contrariar os ditames previstos pela Lei Federal nº 9.433/1997 – e detalhados, em âmbito regional, pela Lei Estadual nº 10.350/1994 – para a outorga do direito de uso de recursos hídricos, na esteira dos precedentes alhures mencionados, aos quais se agrega o seguinte julgado, que envolve debate estreitamente relacionado com o vertido nestes autos:

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. VIOLAÇÃO À COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA EXCLUSIVA DA UNIÃO (CF, ART. 21, XIX). AFRONTA AO ART. 225, § 1º, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. PROCEDÊNCIA. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. Ao disciplinar regra de dispensa de outorga de direito de uso de recursos hídricos, o art. 18, § 5º, da Lei 11.612/2009 do Estado da Bahia, com a redação dada pela Lei 12.377/2011, usurpa a competência da União, prevista no art. 21, XIX, da Constituição Federal, para definir critérios na



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

matéria. 3. A dispensa de outorga de direito de uso de recursos hídricos para perfuração de poços tubulares afronta a incumbência do poder público de controlar o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (CF, art. 225, § 1º, V). 4. Os arts. 19, VI, e 46, XI, XVIII e XXI, da lei atacada dispensam a manifestação prévia dos Comitês de Bacia Hidrográfica para a atuação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CONERH, o que reduz a participação da coletividade na gestão dos recursos hídricos, contrariando o princípio democrático (CF, art. 1º). Da mesma maneira, o art. 21 da lei impugnada suprime condicionantes à outorga preventiva de uso de recursos hídricos, resultantes de participação popular. Ferimento ao princípio democrático e ao princípio da vedação do retrocesso social. 5. Medida Cautelar confirmada. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (STF - ADI: 5016 BA, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 11/10/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 29/10/2018)

Ademais, o ato normativo impugnado, ao se imiscuir no espaço reservado pelo ordenamento constitucional para atuação administrativa de entes diversos (União e Estados), desrespeitou, em última análise, o próprio princípio federativo (artigo 1º, caput, da Constituição Federal)⁸, adotado pelo ordenamento constitucional estadual e aplicável aos municípios, por força do artigo 1º, abaixo transcrito:

Art. 1º O Estado do Rio Grande do Sul, integrante com seus Municípios, de forma indissolúvel, da República Federativa do Brasil, proclama e adota, nos limites de sua autonomia e competência, os princípios fundamentais e os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal a todas as pessoas no âmbito de seu território.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

Por fim, além da evidente inconstitucionalidade, cabe aqui ponderar sobre o risco de autorizar-se a invasão, pelos Municípios, da esfera de competência federal e estadual, no que diz respeito à outorga do uso do recurso hídrico (seja de fontes de água naturais ou alternativas, como os reservatórios subterrâneos), ignorando-se o sistema de subsídio cruzado que vigora na atualidade, possibilitando, com isso, eventuais assimetrias em relação à cobrança pelo fornecimento de água e o respectivo esgotamento sanitário, e até mesmo um possível comprometimento de metas no Marco Legal de Saneamento.

2.2. Importante observar que, ainda que se entenda que a Lei Municipal sob lupa disponha, predominantemente, sobre proteção do meio ambiente, também se estará diante de inconstitucionalidade formal orgânica.

De fato.

A competência para legislar sobre a proteção do meio ambiente e o controle da poluição vem ditada, expressamente, pelo artigo 24, inciso VI, da Constituição Federal, nos seguintes termos:

*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**;*

[...]

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

⁸ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem por fundamentos: (...).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

§ 2º - *A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.*

§ 3º - *Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.*

§ 4º - *A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.*

A União já editou norma de caráter geral regulamentando a matéria, tendo estatuído a Lei Federal nº 9.433/1997, a qual, como visto, previu que a outorga ou licença de recursos hídricos *deva ser realizada pela União ou pelo Estado.*

A Lei Estadual nº 10.350/1994 editou regramento harmônico com as diretrizes federais, dispondo competir ao Departamento de Recursos Hídricos a incumbência de regulamentar a operação e uso dos **equipamentos e mecanismos de gestão de recursos hídricos**, conforme também exposto anteriormente.

A seu turno, a competência dos Municípios para dispor sobre proteção ao meio ambiente deflui de sua própria autonomia política, financeira e administrativa, tendo a Carta da República outorgado a esses entes federativos a atribuição de legislar sobre assuntos de interesse local e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber, na forma do disposto no artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; [...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Nesse sentido, a própria Carta Federal atribui competência material aos Municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição, nos termos do artigo 23 da Lei Maior:

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

[...]

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

[...]

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional – grifou-se.

Portanto, é possível concluir que os Municípios detêm competência concorrente para legislar sobre matéria relativa ao meio ambiente, **desde que observadas as normas gerais estabelecidas pela União e, suplementares, pelo Estado**, excluídas, apenas, as matérias cuja iniciativa legislativa incumbe, com exclusividade, à União.

Sobre o assunto, é salutar a lição de Celso Antônio Pacheco Fiorillo⁹:

Não se deve perder de vista que aos Municípios também é atribuída a competência legislativa suplementar, determinando o art. 30, II, competir a eles suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. Dessa forma, podemos afirmar que à União caberá a fixação de pisos mínimos de proteção ao meio ambiente, enquanto aos Estados e Municípios, atendendo aos seus interesses regionais e locais, a de um “teto” de proteção. Com isso, oportuno frisar que os Estados e Municípios jamais poderão

⁹ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 9ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 88.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

legislar, de modo a oferecer menos proteção ao meio ambiente do que a União, porquanto, como já ressaltado, a esta cumpre, tão-só, fixar regras gerais – grifou-se

O Supremo Tribunal Federal decidiu reiteradas vezes que a competência municipal em matéria ambiental deve se pautar por dois pressupostos: a) a norma deve contribuir para a efetiva tutela do direito em questão, e b) o regramento deve se mostrar harmônico com as normas editadas pelos demais entes federados, consoante precedentes a seguir colacionados:

Os Municípios podem legislar sobre direito ambiental, desde que o façam fundamentadamente. (...) A Turma afirmou que os Municípios podem adotar legislação ambiental mais restritiva em relação aos Estados-membros e à União. (...) (ARE 748.206 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 14-3-2017, 2ª T, Informativo 857.) – grifou-se.

O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da CRFB). (RE 586.224, rel. min. Luiz Fux, j. 5-3-2015, P, DJE de 8-5-2015, Tema 145.) – grifou-se

Sucedo que, consoante se destacou no item “2.1”, a Lei Municipal impugnada suprimiu a atuação dos órgãos federais e estaduais competentes para a outorga do direito de uso de recursos hídricos.

Assim, resta evidente que o Município, ao legislar sobre o que entendeu ser matéria de interesse local, mas que em realidade extrapola tal limite, não observou os limites das diretrizes constitucionais e legais estabelecidas tanto na esfera federal como na estadual.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

Em outras palavras: a norma municipal teve por efeito amainar, e não fortalecer, a tutela do meio ambiente.

Relevante assentar, outrossim, que, ao flexibilizar indevidamente os parâmetros de outorga do direito de uso de água, que se trata de recurso de todos, a norma impugnada acabou por afrontar, também, o direito ao meio ambiente equilibrado, assegurado nos artigos 225, caput, da Constituição Federal¹⁰ e 251, caput, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul¹¹.

Logo, também sob esse ângulo, a norma se afigura inconstitucional.

2.3. Todos os dispositivos da Constituição Federal citados são aplicáveis aos Municípios por força do que dispõe o artigo 8º da Constituição Estadual:

Art. 8º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição

3. Os artigos 21, inciso XIX, 22, inciso IV, 23, inciso VI, 24 inciso VI, e 30, todos da Constituição Federal, por constituírem normas de reprodução obrigatória, dada a função estruturante que

¹⁰ Art. 225. 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.

¹¹ Art. 251. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo, preservá-lo e restaurá-lo para as presentes e futuras gerações, cabendo a todos exigir do Poder Público a adoção de medidas nesse sentido. (Vide Leis n. os 9.519/92 e 11.520/00)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

exercem para o modelo de federação adotado, servem, por si sós, perfeitamente, para fins de parâmetro de controle abstrato de constitucionalidade perante o Tribunal de Justiça.

E isso porque as normas de reprodução obrigatória, conforme lição do Ministro Roberto Barroso, ingressam automaticamente nas ordens jurídicas parciais editadas por esses entes federativos. Essa entrada pode ocorrer, seja pela repetição textual do texto federal, seja pelo silêncio dos constituintes locais – afinal, se sua absorção é compulsória, não há qualquer discricionariedade na sua incorporação pelo ordenamento local¹².

A propósito, em março de 2021, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a competência do Tribunal de Justiça de São Paulo para analisar a constitucionalidade de lei municipal que teria afrontado os artigos 24, inciso VI e 30, incisos I e II, da Constituição Federal. A decisão ancorou-se justamente no fato de que as normas adotadas como paradigma são de reprodução obrigatória¹³. Colaciona-se, para ilustrar este ponto, trecho do mencionado precedente:

No presente caso, constato a existência de similares elementos fáticos. In casu, impugna-se lei municipal que estaria a violar o disposto nos arts. 24, VI, e 30, I e II, da Constituição da República, sob a alegação de que o Município teria desbordado dos lindes de sua atuação. Os limites da competência municipal, seja a competência própria, seja a que se estende para as particularidades da competência concorrente, é norma de

¹² Rcl 17954 AgR/PR, Rel. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 21/10/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-239 DIVULG 09-11-2016 PUBLIC 10-11-2016 13 STF - ADPF: 781 SP 0036190-38.2021.1.00.0000, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 03/03/2021, Data de Publicação: 08/03/2021.

¹³ STF - ADPF: 781 SP 0036190-38.2021.1.00.0000, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 03/03/2021, Data de Publicação: 08/03/2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

repetição obrigatória, como atesta, por exemplo, o art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo, verbis:

“Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”

Como se observa da leitura do referido dispositivo, a alegação trazida pela requerente desafia, em tese, tanto o texto federal quanto o estadual, a indicar, na esteira da jurisprudência deste Tribunal, que a impugnação da norma municipal pode ser feita em âmbito estadual – grifou-se. (...)

Observe-se que o artigo 144 da Constituição de São Paulo, referido no julgado supratranscrito, se assemelha em redação ao artigo 8º, *caput*, da Constituição Gaúcha.

No mesmo norte, a jurisprudência do Tribunal de Justiça Gaúcho:

(...) 4. Dispensa de licenciamento ambiental. O STF admite que o Município legisle em matéria ambiental, desde que: a) cuide de interesse predominantemente local, e b) não conflite com o regramento do Estado e da União. A dispensa de licenciamento ambiental sem qualquer ressalva conflita com a Lei Federal nº 6.938/1981. Ofensa ao art. 30, I e II, da CF/88, norma de reprodução obrigatória. Desrespeito aos princípios da proteção ambiental (art. 251 da CE/89). (...) (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084772623, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Guinther Spode, Julgado em: 11-06-2021) –grifou-se.

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, ademais, já utilizou o artigo 22, inciso IV, da Constituição Federal, como parâmetro de controle de constitucionalidade:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 0081/2024 DO MUNICÍPIO DE ALEGRETE. INSTALAÇÃO DE INFRAESTRUTURA DE SUPORTE PARA ESTAÇÃO TRANSMISSORA DE RADIOCOMUNICAÇÃO (ETR). INVASÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. TELECOMUNICAÇÕES. INCONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINAR. DEFEITO DE REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. ALEGAÇÃO DE QUE A PROCURAÇÃO OUTORGADA PELO PREFEITO DE ALEGRETE AO ADVOGADO QUE SUBSCREVEU A AÇÃO NÃO SERIA ESPECÍFICA QUANTO À IMPUGNAÇÃO DA LEI QUESTIONADA. REJEIÇÃO DA PRELIMINAR, UMA VEZ QUE A PROCURAÇÃO ANEXADA AOS AUTOS CONFERIU EXPRESSAMENTE PODERES PARA A PROPOSITURA DA AÇÃO, ATENDENDO AOS REQUISITOS FORMAIS E MATERIAIS EXIGIDOS PELA LEGISLAÇÃO PROCESSUAL. MÉRITO. O PRINCÍPIO FEDERATIVO IMPÕE UMA RÍGIDA OBSERVÂNCIA À REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS ENTRE OS ENTES FEDERADOS, NÃO PODENDO OS MUNICÍPIOS LEGISLAR SOBRE MATÉRIAS DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO, COMO TELECOMUNICAÇÕES, NOS TERMOS DO ARTIGO 22, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. A LEGISLAÇÃO MUNICIPAL QUE TRATE DE TAIS MATÉRIAS INFRINGE A REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS E É INCONSTITUCIONAL. APLICAÇÃO DO ENTENDIMENTO FIRMADO PELO STF NO TEMA 1.235, QUE DECLAROU INCONSTITUCIONAL LEI MUNICIPAL DE SÃO PAULO POR INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TELECOMUNICAÇÕES. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 0081/2024, DO MUNICÍPIO DE ALEGRETE, POR VIOLAÇÃO DO PACTO FEDERATIVO E INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TELECOMUNICAÇÕES. PRELIMINAR REJEITADA. PEDIDO PROCEDENTE.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 51358396220248217000, Órgão Especial, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ney Wiedemann Neto, Julgado em: 11-10-2024)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

4. Pelo exposto, requer a **SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS** seja julgado integralmente procedente o pedido, para o efeito de declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 180/2024, do Município de Santa Maria, a qual insere o inciso XIV e o parágrafo único ao art. 26 da Lei Complementar nº 118, de 26 de julho de 2018, que *dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Sustentável e sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial do Município de Santa Maria*, por ofensa ao disposto nos artigos 1º, 8º, *caput*, e 251, *caput*, todos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, combinados com os artigos 21, inciso XIX, 22, inciso IV, 23, inciso VI, 24 inciso VI, 30 e 225, todos da Carta Federal.

Porto Alegre, 10 de julho de 2025.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,

Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos¹⁴.

PC

¹⁴ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ.
SUBJUR Nº 97/2025