



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR MINISTRO RELATOR EDSON FACHIN

Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 7.323/MT

1

O GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO, MAURO MENDES, vem, respeitosamente, à Presença de Vossa Excelência, nos termos do artigo 102, inciso I, alínea "a", da Constituição Federal e do artigo 12 da Lei n.º 9.868/99, **APRESENTAR INFORMAÇÕES NOS AUTOS DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 7.323**, de acordo com os motivos de fato e de direito abaixo aduzidos.

I. ESCORÇO HISTÓRICO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Confederação Nacional da Indústria - CNI, em face Lei Estadual de Mato Grosso nº 11.865/2022. Eis o teor da lei impugnada:



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

LEI Nº 11.865, DE 30 DE AGOSTO DE 2022.

Dispõe sobre a proibição de construção de usinas hidrelétricas em toda a extensão do Rio Cuiabá.

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO, tendo em vista o que dispõe o art. 42, § 6º, da [Constituição Estadual](#), aprova e o Governador do Estado promulga a seguinte Lei:

Art. 1º *Fica proibida a construção de Usinas Hidrelétricas - UHEs e Pequenas Centrais Hidrelétricas - PCHs, em toda a extensão do Rio Cuiabá.*

Art. 2º *Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

A referida lei, assim, impõe a proibição da construção de Usinas Hidrelétricas – UHE e Pequenas Centrais Hidrelétricas – PCH's em toda a extensão do Rio Cuiabá.

A autora sustenta que a Lei em questão conteria inconstitucionalidade formal orgânica, violando a competência privativa da União para legislar sobre água e energia (art. 22, IV, da CF), bem como para explorar os bens de seu domínio e dos potenciais de energia hidráulica (arts. 20, II e VIII, e 176 da CF), e para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, o aproveitamento energético dos cursos de água (art. 21, XII, alínea 'b', da CF).



Governo do Estado de Mato Grosso PGE - Procuradoria Geral do Estado

Aponta, ainda, a inconstitucionalidade material da norma, por violação ao princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF), bem como ao desenvolvimento sustentável (art. 170, VI, da CF).

Ao final, requer a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia do ato impugnado e, no mérito, a declaração de sua inconstitucionalidade.

Distribuída a presente ação direta de inconstitucionalidade ao Excelentíssimo Ministro Edson Fachin, houve a adoção do rito previsto no artigo 12 da Lei n.º 9.868/99 e a determinação de notificação do Governo do Estado de Mato Grosso para apresentar informações no prazo de dez dias.

O Governador do Estado de Mato Grosso, assim, oferece as presentes informações.

II. DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI ORDINÁRIA ESTADUAL DE MATO GROSSO Nº 11.865/2022-COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE ÁGUA E ENERGIA (ART. 22, IV, DA CF).

Embora munida de elevados propósitos, verifica-se que a lei impugnada, de fato contém vício de inconstitucionalidade formal.

Isso porque a Constituição Federal em seu art. 22, inciso IV dispõe que compete privativamente à União legislar sobre *águas* e *energia*. Assim, ao proibir a construção de Usinas Hidrelétricas e Pequenas Centrais Hidrelétricas em toda extensão do Rio Cuiabá, a proposta excursiona sobre normas cuja competência para legislar em sentido amplo, é privativa da União.



Governo do Estado de Mato Grosso PGE - Procuradoria Geral do Estado

Necessário destacar que além da competência legislativa, para disciplinar o tema em apreço, a União detém ainda competência material ou administrativa para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão aproveitamento energético dos cursos de água, bem como instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso, nos termos do art. 21, incisos XII, "b" e XIX, ambos da CF.

Vale frisar, ainda, que no âmbito dessa competência privativa, a União editou a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 que ao instituir a *Política Nacional de Recursos Hídricos* (PNRH), criar *Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos* (SINGREH) e regulamentar o inciso XIX do art. 21 da CF, integrou ao referido sistema a Agência Nacional de Águas (ANA).

Assim, a ANA, autarquia especial vinculada ao Ministério de Desenvolvimento Regional, é responsável por regulamentar as normas e procedimentos de amplitude nacional, relacionados à *Política Nacional de Recursos Hídricos* e ao *Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos*. Criada pela Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a ANA, dentre outras atribuições, é órgão competente por disciplinar, em caráter normativo, a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, v. art. 4º, II da referida norma.

Percebe-se, como isso, que a regulamentação dos critérios técnicos e demais procedimentos referentes ao aproveitamento energético dos cursos de água é realizada sob o prisma nacional justamente para evitar que se de tratamento diferenciado da temática nos diferentes Estados ou municípios ao longo do País e para que haja uma padronização das orientações dos órgãos técnicos.

Dessa forma, é latente que a proposta normativa em questão invade a competência privativa da União para legislar sobre águas e energia, e, por



Governo do Estado de Mato Grosso PGE - Procuradoria Geral do Estado

consequente, interferir na competência exclusiva para explorar o aproveitamento energético dos cursos de água, padecendo, assim, de vício de inconstitucionalidade formal.

Nesse sentido, impende transcrever tese de repercussão geral firmada por este Supremo Tribunal Federal (STF), no RE 827.538: *A norma estadual que impõe à concessionária de geração de energia elétrica a promoção de investimentos, com recursos identificados como parcela da receita que auferir, voltados à proteção e à preservação de mananciais hídricos, é inconstitucional por configurar intervenção indevida do Estado no contrato de concessão da exploração do aproveitamento energético dos cursos de água, atividade de competência da União, conforme art. 21, XII, b, da Constituição Federal.* Ainda, sobre o tema, posiciona-se esta Egrégia Corte:

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, 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



Governo do Estado de Mato Grosso PGE - Procuradoria Geral do Estado

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. (ADI 5025, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 08/02/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-053 DIVULG 18-03-2021 PUBLIC 19-03-2021)

Assim, é notório que a lei em questão invade a competência privativa da União para legislar sobre águas, e, assim, padece de vício de inconstitucionalidade formal.

2.1.2 Competência da União para legislar sobre normas gerais de proteção ao meio ambiente (art. 24, VI, § 1º, CF)

6

Ainda, no tocante ao aspecto formal, a lei também contém vício de inconstitucionalidade por extrapolar a competência complementar e suplementar dos Estados para dispor sobre proteção ao meio ambiente.

Isso porque a propositura versa sobre tema relacionado à competência da União para legislar de forma geral sobre proteção ao meio ambiente. De acordo com o art. 24, VI, da CF¹, é de competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal legislar sobre a proteção do meio ambiente.

Todavia, a despeito de a competência para legislar sobre a matéria ser concorrente, o parágrafo primeiro do mesmo dispositivo estabelece que "(...) a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais." Assim, a

¹ **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;



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

competência legislativa concorrente cria o denominado *condomínio legislativo* entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da Carta Política; e aos segundos o exercício da competência complementar - quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (art. 24, § 2º, CF) - e da competência legislativa plena (supletiva) - quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (art. 24, § 3º, CF), conforme expresso pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Alexandre de Moraes na ADI nº 5.077.

Sobre o tema, já se posicionou este Egrégia Corte:

Se é certo, de um lado, que, nas hipóteses referidas no art. 24 da Constituição, a União Federal não dispõe de poderes ilimitados que lhe permitam transpor o âmbito das normas gerais, para, assim, invadir, de modo inconstitucional, a esfera de competência normativa dos Estados-membros, não é menos exato, de outro, que **o Estado-membro, em existindo normas gerais veiculadas em leis nacionais [...], não pode ultrapassar os limites da competência meramente suplementar, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo estadual incidirá, diretamente, no vício da inconstitucionalidade.** A edição, por determinado Estado-membro, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados, em sede de normas gerais, pela União Federal ofende, de modo direto, o texto da Carta Política. [ADI 2.903, rel. min. Celso de Mello, j. 1º-12-2005, P, DJE de 19-9-2008.] (grifo não constante no original)

Nesse sentido, munida dessa competência para tratar sobre a proteção do meio ambiente, a União editou norma específica voltada a proteção do meio ambiente, qual seja a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 que instituiu a *Política Nacional do Meio Ambiente* (PNMA), seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. De acordo com art. 2º da referida norma, a PNMA tem por objetivo a *preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos*



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendido, dentre outros princípios, a racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar.

Tal normativa, ao criar o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), incluiu em sua estrutura o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), responsável por assessorar e propor diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais, bem como deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida (v. art. 6º, II).

Impende registrar que compete ao CONAMA, nos termos do art. 8º, I e VII da Lei nº 6.938/1981, respectivamente, estabelecer, mediante proposta do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos (IBAMA), *normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras*, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA; e estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

Percebe-se, assim, que compete ao CONAMA, no exercício da esfera de competência legislativa da União, fixar diretrizes específicas e gerais para o licenciamento ambiental de empreendimentos relativo ao uso de recursos hídricos, justamente para que haja um mínimo de harmonia e uniformidade à PNMA, cabendo aos entes estaduais a suplementação da norma federal somente naquilo que se fizesse necessário dentro das peculiaridades vividas por cada Estado.

Vale destacar que a construção de usinas hidrelétricas, barragens ou represas refere-se ao uso dos recursos hídricos e a atribuição para dispor sobre licenciamento ambiental desta atividade, em caráter geral, depende da União. Nesse sentido, vale citar como exemplos, Resolução nº 237, de 19 de dezembro



Governo do Estado de Mato Grosso PGE - Procuradoria Geral do Estado

de 1997 trata dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental e Resolução nº 6, de 16 de setembro de 1987 dispõe sobre licenciamento ambiental de obras do setor de geração de energia elétrica.

No entanto, não é possível constatar qualquer peculiaridade regional que imponha a necessidade de dispor acerca do licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. Assim, em razão dessa ausência de particularidade regional, a propositura extrapola a competência normativa destinada aos Estados pelo art. 24, VI, da CF, o que significa dizer que a proposta em análise possui vício formal de inconstitucionalidade.

2.1.3 Ingerência indevida no funcionamento e organização da administração estadual.

Conforme se depreende da análise do texto normativo, a lei impugnada impõe ao Poder Executivo a obrigatoriedade, ainda que indireta, de limitação ao licenciamento ambiental, sobretudo, quanto ao aproveitamento energético de recursos hídricos.

Nota-se, com isso, que ao obstar a construção de Usinas Hidrelétricas e Pequenas Centrais Hidrelétricas em toda extensão do Rio Cuiabá, a proposição acaba por criar novas obrigações à Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMA/MT, interferindo no seu funcionamento e organização.

Nessa senda, a Lei Estadual nº 11.088, de 9 de março de 2020, ao dispor sobre a *Política Estadual de Recursos Hídricos* e instituir o *Sistema Estadual de Recursos Hídricos*, conferiu à SEMA a responsabilidade por implantar, ampliar e alterar projeto de qualquer empreendimento que demande a utilização de recursos hídricos de domínio do Estado, a execução de obras e/ou serviços que alterem o regime, quantidade ou qualidade dos mesmos, os quais dependerão de prévio cadastramento e outorga pela da referida pasta (v. art. 12).



Governo do Estado de Mato Grosso PGE - Procuradoria Geral do Estado

Assim, ao tentar estatuir tal obrigatoriedade, criando, assim, obrigação a ser seguida pelos órgãos da Administração Pública, mais precisamente à SEMA, o legislador está, inevitavelmente, interferindo em atribuições típicas do Poder Executivo Estadual, já que o tema tratado na propositura incide na competência para dispor sobre organização administrativa do Estado.

Como se infere do art. 61, §1º, da Constituição Federal, compete ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, dar início ao processo legislativo que verse sobre matéria relativa à organização e ao funcionamento da Administração Pública.

Nessa senda, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao apreciar a ADI nº 4.726, entende que [...] *É inconstitucional, na acepção formal, norma de iniciativa parlamentar a prever criação de órgão público e organização administrativa, levando em conta iniciativa privativa do Chefe do Executivo – artigos 25 e 61, § 1º, inciso II, alíneas “b” e “e”, da Carta da República. A regra, linear, encerra observância ao princípio da separação dos poderes, aplicável, por simetria, aos Estados [...].*

No mesmo sentido, quando do julgamento do RE nº 1149013, o Supremo Tribunal Federal (STF) fixou seguinte entendimento “[...] *há inconstitucionalidade formal em lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, pois, nestes casos, cuida-se de matéria da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo*”.

Assim, verifica-se que a proposta, ao impor deveres ao Poder Executivo, está eivada de vício de inconstitucionalidade formal, pois seu respectivo processo legislativo foi iniciado por autoridade sem competência para a matéria, qual seja a Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, incorrendo em violação de competência do Poder Executivo (art. 39, parágrafo único, inciso II, “d”, e art. 66, inciso V, ambos da CE, por simetria ao art. 61, §1º, da Constituição



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

Federal), ocasionando, por consequência, violação da independência dos Poderes (art. 2º da Constituição Federal).

III. DA CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR – PRESENÇA DE SEUS PRESSUPOSTOS

A autora desta ação direta postula a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia de Lei n.º 11.865/2022.

Referido pedido comporta acolhimento porquanto, conforme explicitado nos tópicos anteriores, é flagrante a inconstitucionalidade formal orgânica, na medida em que se trata de norma inserida na competência privativa da União para legislar sobre águas e energia (art. 22, IV, da CF), bem como para explorar os bens de seu domínio e dos potenciais de energia hidráulica (arts. 20, II e VIII, e 176 da CF), e para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, o aproveitamento energético dos cursos de água (art. 21, XII, alínea 'b', da CF).

Ademais, a autora desta ação direta comprova o perigo da demora decorrente da edição e vigência da Lei impugnada.

Em consideração ao exposto, requer-se o deferimento do pedido cautelar formulado.

V. REQUERIMENTO

Em consideração ao exposto, o Governador do Estado de Mato Grosso requer:



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

- a) O deferimento da medida cautelar postulada;
- b) O julgamento de procedência dos pedidos deduzidos nesta ação direta de inconstitucionalidade.

Nestes termos, pede deferimento.

Cuiabá-MT, 23 de Fevereiro de 2023.

MAURO MENDES
Governador do Estado de Mato Grosso

FRANCISCO DE ASSIS DA SILVA LOPES
Procurador-Geral do Estado de Mato Grosso

TICIANO JULIANO MASSUDA
Procurador do Estado de Mato Grosso