



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.323/MT

RELATOR: MINISTRO EDSON FACHIN

REQUERENTE: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI

ADVOGADOS: LEONARDO ESTRELA BORGES E OUTRO

INTERESSADA: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

INTERESSADO: GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO

PARECER AJCONST/PGR Nº 267254/2023

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 11.865/2022 DO ESTADO DE MATO GROSSO. CONSTRUÇÃO DE USINAS HIDRELÉTRICAS E PEQUENAS CENTRAIS HIDRELÉTRICAS EM TODA EXTENSÃO DO RIO CUIABÁ. VEDAÇÃO. RIOS QUE BANHAM MAIS DE UM ESTADO E POTENCIAIS DE ENERGIA HIDRÁULICA. BENS DA UNIÃO. ARTS. 20, III E VIII, E 176 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INVASÃO DAS COMPETÊNCIAS MATERIAL E LEGISLATIVA PRIVATIVAS DA UNIÃO. ARTS. 21, XII, “b”, E XIX, E 22, IV, DA CF/1988. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. É inconstitucional lei estadual que proíba outorga de uso de recursos hídricos de curso d’água em seu território para aproveitamento de seu potencial energético, por usurpação das competências material e legislativa privativas da União. Precedentes.

— Parecer pela procedência do pedido, a fim de que seja declarada inconstitucional a Lei 11.865/2022, do Estado de Mato Grosso.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Excelentíssimo Senhor Ministro Edson Fachin,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Confederação Nacional da Indústria – CNI contra a Lei 11.865, de 30.8.2022, do Estado de Mato Grosso, que instituiu a proibição de construção de Usinas Hidrelétricas – UHEs e Pequenas Centrais Hidrelétricas – PCHs, em toda a extensão do Rio Cuiabá.

Eis o teor da norma impugnada:

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 requerente sustenta que, ao vedar a construção das aludidas unidades geradoras de energia elétrica, o diploma estadual ofendeu os preceitos inscritos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

nos arts. 2^o¹ (princípio da separação dos poderes), 18² (pacto federativo), 20, III e VIII³, e 176⁴ (rios e potenciais de energia hidráulica como bens da União), 21, XII, “b”, e XIX⁵ (competência privativa da União para a exploração dos serviços e instalações de energia elétrica e aproveitamento energético dos cursos d’água, bem como para a instituição do sistema nacional de gerenciamento dos

-
- 1 *Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*
- 2 *Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.*
§ 1º Brasília é a Capital Federal.
§ 2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.
§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.
§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.
- 3 *Art. 20. São bens da União: (...)*
III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais; (...)
VIII - os potenciais de energia hidráulica; (...).
- 4 *Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.*
§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o “caput” deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

recursos hídricos), 22, IV⁶ (competência privativa da União para legislar sobre águas e energia), 170, VI⁷ (princípio do desenvolvimento sustentável) e 225, *caput*⁸ (direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado), todos da Constituição Federal.

Argumenta, em suma, a inconstitucionalidade do diploma “*pele fato de o Estado ter legislado sobre bens que não são de sua dominialidade, mas*

que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.

§ 2º *É assegurada participação ao proprietário do solo nos resultados da lavra, na forma e no valor que dispuser a lei.*

§ 3º *A autorização de pesquisa será sempre por prazo determinado, e as autorizações e concessões previstas neste artigo não poderão ser cedidas ou transferidas, total ou parcialmente, sem prévia anuência do poder concedente.*

§ 4º *Não dependerá de autorização ou concessão o aproveitamento do potencial de energia renovável de capacidade reduzida.*

5 Art. 21. *Compete à União: (...)*

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: (...)

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; (...)

XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso; (...).

6 Art. 22. *Compete privativamente à União legislar sobre: (...)*

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; (...).

7 Art. 170. *A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre-iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...)*

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (...).

8 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.*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

igualmente pela sua incompetência em legislar sobre o tema –, a saber, águas, energia e critérios de outorga do uso da água, de modo a impedir o exercício constitucionalmente conferido à União de explorar o aproveitamento energético dos cursos de água” (grifos do original).

Assinala, ainda, que “a norma também ostenta violações de fundo ao texto constitucional, a saber, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cujo corolário direto é a plena efetivação do princípio do desenvolvimento sustentável” (grifos do original), sob a compreensão de: (i) não ser consuntivo o uso do recurso hídrico, ou seja, não envolver o consumo direto da água; (ii) não haver, atualmente, a necessidade de grandes barramentos de água, o que afasta a possibilidade de grandes alagamentos; e (iii) que proibir a geração de energia limpa vai na contramão das ações para mitigar os efeitos das mudanças climáticas e dos compromissos ambientais assumidos pelo país no âmbito internacional.

À vista disso, requer o deferimento de medida cautelar para suspender os efeitos da norma impugnada. No mérito, postula a declaração de inconstitucionalidade da Lei 11.865/2022 do Estado de Mato Grosso.

Vossa Excelência, pelo despacho datado de 10.2.2023, adotou o rito previsto no art. 12 da Lei 9.868/1999, bem como determinou a requisição das informações pertinentes (peça eletrônica 8).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso defendeu a constitucionalidade da lei, sob o argumento de ser o diploma voltado à proteção e à defesa do meio ambiente, matéria para a qual a competência legislativa é concorrente, nos termos do art. 24, VI, da Constituição Federal (peças eletrônicas 11 e 13).

O Governador daquele ente federativo prestou informações nas quais ratifica os argumentos trazidos na exordial, além de destacar *“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”*, razão pela qual se manifestou favorável à concessão do pleito cautelar e, no mérito, à procedência da pretensão formulada (peça eletrônica 15).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela procedência do pedido, sob a compreensão de que *“o Estado de Mato Grosso, ao proibir o aproveitamento energético do Rio Cuiabá, legislou sobre assunto pertinente ao serviço de energia elétrica e águas, cujo domínio normativo é reservado à União”*, o que resultou em ofensa ao princípio da lealdade à Federação, porquanto *“a proibição irrestrita de construção de usinas hidrelétricas em toda a extensão de um rio de domínio federal, por meio de ato legislativo estadual, por si só, afasta a possibilidade de qualquer debate e*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

equacionamento prévio entre o ente estadual e a União acerca do suprimento de energia elétrica do País” (peça eletrônica 18).

Eis, em síntese, o relatório.

Esta ação direta de inconstitucionalidade insurge-se contra a Lei 11.865, de 30.8.2022, do Estado de Mato Grosso, que instituiu a proibição de construção de Usinas Hidrelétricas – UHEs e Pequenas Centrais Hidrelétricas – PCHs, em toda a extensão do Rio Cuiabá, ante a violação dos arts. 20, III e VIII, 21, XII, “b”, 22, IV, e 176, todos da Carta da República.

Resumidamente, a inconstitucionalidade da norma repousaria, segundo a requerente, na circunstância de ter o ente estadual invadido as competências material e legislativa privativas da União, no que se refere às águas do Rio Cuiabá e ao aproveitamento do seu potencial energético.

Na repartição de competências decorrente do modelo de federalismo adotado pelo Estado brasileiro, o constituinte originário elencou, no art. 22 da Carta da República, as matérias cuja atribuição para legislar é privativa da União, em extenso rol de temas relevantes e de interesse geral do país.

Dada a competência privativa do ente central da Federação para legislar sobre os assuntos ali expressos, não há de se admitir que estados,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Distrito Federal ou municípios venham a disciplinar aquelas matérias, salvo na hipótese da existência de lei complementar da União outorgando tal prerrogativa aos entes subnacionais, conforme preconiza o parágrafo único do art. 22 da Lei Fundamental – o que não ocorre no caso sob exame.

A Constituição Federal, além de incluir os potenciais de energia elétrica entre os bens da União, conforme preconizam os arts. 20, VIII, e 176, também lhe reservou, por força do disposto nos incisos XII, “b”, e XIX do art. 21, a competência para explorar diretamente, ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água em articulação com os estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos, bem como para instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso.

Com o fito de cumprir essas competências materiais, o inciso IV do art. 22 da Lei Maior estabelece a competência privativa da União para legislar sobre “*águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão*” (grifo nosso).

Com isso estão reunidas, no plano constitucional, a dominialidade da União sobre os potenciais hidroelétricos e a titularidade do ente central da



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Federação relativamente aos serviços e instalações de energia elétrica e ao aproveitamento energético dos cursos de água.

O motivo pelo qual a Constituição Federal considerou esses temas (o das águas e seu aproveitamento para produção de energia) de interesse nacional, necessitando, portanto, de regulação uniforme para todo o país, é evidente: a água e a energia potencialmente dela extraível são recursos tão importantes para a sobrevivência das pessoas e para o desenvolvimento nacional quanto limitados.

A Lei 9.433/1997 (Lei das Águas) instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, bem como estabeleceu diretrizes gerais, entre as quais está “a *integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental*” (art. 3º, III)⁹.

O diploma supracitado prevê, ainda, a necessidade de se compatibilizarem os múltiplos usos da água (arts. 1º, IV,¹⁰ e 13, parágrafo único¹¹), sendo impossível conceber um sistema sustentável de

9 Art. 3º *Constituem diretrizes gerais de ação para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos: (...)*

III - a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental; (...).

10 Art. 1º *A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos: (...)*

IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas; (...).

11 Art. 13. *Toda outorga estará condicionada às prioridades de uso estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos e deverá respeitar a classe em que o corpo de água estiver enquadrado e a manutenção de condições adequadas ao transporte aquaviário, quando for o caso.*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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.

Veja-se, nesse sentido, o decidido pelo Supremo Tribunal Federal nos seguintes julgados:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSITIVO DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ QUE DISPÕE SOBRE INSTALAÇÕES NUCLEARES E DE ENERGIA ELÉTRICA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO.

1. É inconstitucional, por vício formal, dispositivo da Constituição paranaense que impõe condições para a construção de centrais termoeletricas, hidrelétricas e termonucleares, em razão da violação à competência privativa da União para explorar tais serviços e legislar a seu respeito (arts. 21, XII, "b", XIX e XXIII e 22, IV e XXVI, da Constituição Federal). Precedentes.

2. Ação conhecida e pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade, por vício formal, da redação original do art. 209 da Constituição do Estado do Paraná.

(ADI 7.076, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 19.7.2022) – Grifo nosso.

Parágrafo único. A outorga de uso dos recursos hídricos deverá preservar o uso múltiplo destes.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ QUE DISPÕEM SOBRE ATIVIDADES NUCLEARES, ENERGIA E EXTRAÇÃO DE GÁS XISTO. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO.

1. São inconstitucionais, por vício formal, dispositivos da Constituição paranaense que tratam sobre resíduos nucleares e impõem condições para a construção de centrais termoeletricas, hidrelétricas e de perfuração de poços para extração de gás xisto, em razão da violação da competência privativa da União para explorar tais serviços e legislar a ser respeito (arts. 21, XII, "b", XIX e XXIII e 2, IV e XXVI, da Constituição Federal). Precedentes.

2. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente, para declarar, por vício formal, a inconstitucionalidade dos arts. 207, § 1º, VIII (expressão "e resíduos nucleares") e XVI, e 209 da Constituição do Estado do Paraná.

(ADI 6.898/PR, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 18.03.2022) – Grifo nosso.

Destarte, ao vedar a construção de Usinas Hidrelétricas – UHEs e Pequenas Centrais Hidrelétricas – PCHs ao longo de toda a extensão do Rio Cuiabá, ainda que a pretexto de preservar o meio ambiente, a lei estadual atacada adentrou as competências privativas da União para legislar sobre água e energia, bem como para explorar os serviços e instalações de energia elétrica e dispor acerca do aproveitamento do potencial energético dos cursos d'água e, ainda, para instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pela procedência do pedido, a fim de que seja declarada inconstitucional da Lei 11.865, de 30.8.2022, do Estado de Mato Grosso.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

[KCOLP]