

**22/05/2023****PLENÁRIO****AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL 979 MATO GROSSO**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. EDSON FACHIN</b>
<b>REDATOR DO</b>	<b>: MIN. GILMAR MENDES</b>
<b>ACÓRDÃO</b>	
<b>AGTE.(S)</b>	<b>: ASSOCIACAO BRASILEIRA DE GERACAO DE ENERGIA LIMPA - ABRAGEL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JOAO PAULO PESSOA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JOAO MARCOS NETO DE CARVALHO</b>
<b>AGDO.(A/S)</b>	<b>: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ</b>
<b>AGDO.(A/S)</b>	<b>: CÂMARA MUNICIPAL DE CUIABÁ</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ANDRE LUIZ DE ANDRADE POZETI</b>

**AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI N. 6.766/2022, DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ. PROIBIÇÃO DE CONSTRUÇÃO DE USINAS HIDRELÉTRICAS – UHE E PEQUENAS CENTRAIS HIDRELÉTRICAS – PCH EM TODA A EXTENSÃO DO RIO CUIABÁ. CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.**

1. Lei n. 6.766/2022, do Município de Cuiabá, que proíbe a construção de Usinas Hidrelétricas – UHE e pequenas Centrais Hidrelétricas – PCH em toda a extensão do Rio Cuiabá compreendida no território do Município de Cuiabá.

2. Não sendo admitida a utilização de ação direta de inconstitucionalidade ou declaratória de constitucionalidade, isto é, não se verificando a existência de meio apto para solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata, há de se entender possível a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental. A simples existência de ações ou de outros recursos processuais para combater disposição de norma municipal não poderá servir de óbice à formulação da arguição de descumprimento. Ao

**ADPF 979 AGR / MT**

contrário, a multiplicação de processos e decisões sobre um dado tema constitucional reclama a necessidade da utilização de um instrumento de feição concentrada, que permita a solução definitiva, imediata e abrangente da controvérsia.

3. A situação normatizada na espécie guarda nexos muito mais estreitos com a regulação do aproveitamento energético dos cursos de água e à formulação de normas gerais de proteção do meio ambiente que eventual competência comum do Município de Cuiabá para tratar sobre assunto de interesse local ou suplementação a normas federais ou estaduais. Ao proibir a construção de UHEs e PCHs, o legislador municipal dispôs sobre matéria de competência privativa da União e avocou indevidamente a capacidade de concessão de licenças do Poder Executivo Federal, que ficaria impossibilitado de deliberar sobre as questões ambientais e hidrelétricas no curso do Rio Cuiabá, que é de domínio da União.

4. O Rio Cuiabá é gerido pela Agência Nacional de Águas – ANA, agência reguladora que tem a competência e a capacidade técnica para definir as condições de operação de reservatórios de aproveitamentos hidrelétricos, em articulação com o Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS. O legislador não poderia substituir entendimento de agência reguladora sem o ônus argumentativo do regulador.

5. Agravo regimental provido para conhecer da ADPF e julgar procedente o pedido, declarando a inconstitucionalidade da Lei nº 6.766/2022, do Município de Cuiabá.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência da Senhora Ministra Rosa Weber, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, conhecer da arguição de descumprimento de preceito fundamental e julgar procedente o pedido, declarando a inconstitucionalidade da Lei nº 6.766/2022 do Município de Cuiabá, nos termos do voto do Redator para o acórdão.

**ADPF 979 AGR / MT**

Brasília, Sessão Virtual de 12 a 19 maio de 2023.

Ministro **GILMAR MENDES**

Redator para o acórdão

*Documento assinado digitalmente*

**22/05/2023****PLENÁRIO****AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL 979 MATO GROSSO**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. EDSON FACHIN</b>
<b>REDATOR DO</b>	<b>: MIN. GILMAR MENDES</b>
<b>ACÓRDÃO</b>	
<b>AGTE.(S)</b>	<b>: ASSOCIACAO BRASILEIRA DE GERACAO DE ENERGIA LIMPA - ABRAGEL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JOAO PAULO PESSOA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JOAO MARCOS NETO DE CARVALHO</b>
<b>AGDO.(A/S)</b>	<b>: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ</b>
<b>AGDO.(A/S)</b>	<b>: CÂMARA MUNICIPAL DE CUIABÁ</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ANDRE LUIZ DE ANDRADE POZETI</b>

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR):** 1. Trata-se de Agravo Regimental interposto pela Associação Brasileira de Geração de Energia Limpa ABRAGEL, em face da decisão monocrática que negou seguimento à arguição de descumprimento de preceito fundamental, devido a falta do requisito da subsidiariedade (Art. 4º, §1º, da Lei 9.882/1999). Na decisão recorrida explicito que a ela foram aplicadas (eDOC 36, p. 12 -13):

“as recentes decisões desse Supremo Tribunal Federal, a respeito do controle de constitucionalidade de normas de reprodução obrigatória pelos Estados-membros, e, na linha do entendimento que venho sustentando nesta Corte, em defesa do federalismo cooperativo brasileiro, reconheço as disposições da Constituição Estadual como parâmetro para o exercício do controle de constitucionalidade da Lei nº 6.766/2022 do Município de Cuiabá/MT.

Assim, concluo que não foi cumprido o requisito da subsidiariedade (art. 4º, §1º, Lei nº 9.882/99) no presente caso,

**ADPF 979 AGR / MT**

tendo em vista a possibilidade do exercício da fiscalização de constitucionalidade estadual perante o Tribunal de Justiça. Também parece-me possível vislumbrar a tutela dos direitos alegados por outras vias ordinárias.”

3. A parte agravante alega (eDOC 40), em síntese, que: i) o princípio da subsidiariedade deveria ser mitigado para o caso (p. 4); ii) que a controvérsia extrapola os limites territoriais do Município de Cuiabá e do Estado do Mato Grosso, porquanto há leis de diferentes Estados e Municípios que violariam a competência privativa da União para legislar sobre energia elétrica; iii) afirma que a propositura de representação de constitucionalidade em cada tribunal estadual poderia ensejar a fragmentação do debate com soluções heterogêneas para a matéria; iv) por fim, traz à colação decisões que justificariam a mitigação do princípio da subsidiariedade.

É o relatório.

22/05/2023

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL 979 MATO GROSSO****VOTO****O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR):****1. Conhecimento e não provimento do Agravo Regimental**

Conheço do presente agravo, porque presentes e cumpridos os seus pressupostos de admissibilidade e processamento. Entendo, contudo, que a irresignação não merece prosperar.

As razões apresentadas pelo agravante são insuficientes para infirmar o entendimento exarado. Não estão presentes, nesta ação, as razões que autorizariam a mitigação do princípio da subsidiariedade.

O fato de que a controvérsia possa extrapolar os limites territoriais do Município não justificam a mitigação do princípio da subsidiariedade, tampouco tal mitigação estaria justificada pela existência de leis de diferentes Estados e Municípios que violariam a competência privativa da União para legislar sobre energia elétrica, uma vez que tais leis não estão sob escrutínio no presente caso, e, ainda que estivessem, seria incabível a ADPF para exame da constitucionalidade de lei estadual, conforme previsão expressa da Constituição da República, no art. 102, I, *a*.

Tampouco poderia ser abrandada a exigência do requisito da subsidiariedade pelo suposto risco de decisões conflitantes nos tribunais de justiça estaduais. No presente caso reafirmar o respeito à competência para o julgamento da representação de inconstitucionalidade dos tribunais de justiça (art. 125, § 2º, da CF) é concretizar o postulado interpretativo da conformidade funcional, tal como ensinam Konrad Hesse e Gomes Canotilho, pois ele materializa os princípios estruturantes e cláusulas pétreas do federalismo (art. 1, 18 e 60, 4, II da CF) e o da separação de poderes (art. 2º e 60, § 4º, III, da CF). No recurso não foram

**ADPF 979 AGR / MT**

aduzidas razões a justificar o afastamento seja do postulado hermenêutico, seja das regras e dos princípios estruturantes aplicáveis ao caso.

Na decisão ora agravada demonstrei que esta Corte entende incabível arguição de descumprimento de preceito fundamental quando é possível o ajuizamento da representação de inconstitucionalidade em face da lei municipal, nela pode se ler (eDOC 36, p. 6 a 9) :

“Esta linha de raciocínio restou afirmada no RE 650.898/RS, tema 484, no qual esta Corte decidiu que: “Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados.” (RE 650.898/RS, Red. do acórdão Min. Roberto Barroso, Pleno, DJe de 24.8.2019).

No mesmo sentido, e no mesmo ano, foi proferida a tese no julgamento da ADI 5646, segundo a qual: “É constitucional o exercício pelos Tribunais de Justiça do controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais em face da Constituição da República, quando se tratar de normas de reprodução obrigatória pelos Estados-membros.”(ADI 5646 Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, julgamento 07.02.2019, Dje 08.05.2019), cuja ementa cita-se:

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 106, I, C, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SERGIPE. ATRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA AO TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL PARA JULGAR AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI OU ATO NORMATIVO MUNICIPAL, TENDO COMO PARÂMETRO A CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ARTIGO 125, § 2º, DA CRFB/1988. PLURALIDADE DOS INTÉRPRETES DA CONSTITUIÇÃO. ATRIBUIÇÃO QUE NÃO É EXCLUSIVA DO PODER JUDICIÁRIO OU DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO.

**ADPF 979 AGR / MT**

POSSIBILIDADE DE OS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA EXERCEREM O CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS MUNICIPAIS EM FACE DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, QUANDO SE TRATE DE NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. 1. É constitucional o exercício pelos Tribunais de Justiça do controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais em face da Constituição da República, quando se tratar de normas de reprodução obrigatória pelos Estados-membros.

2. As normas constitucionais de reprodução obrigatória, por possuírem validade nacional, integram a ordem jurídica dos Estados-membros ainda quando omissas em suas Constituições estaduais, inexistindo qualquer discricionariedade em sua incorporação pelo ordenamento local.

3. A pluralidade política e a forma de estado federalista conduzem à pluralização dos intérpretes da Constituição, desconstituindo qualquer vertente monopolista desta atribuição.

4. A pluralidade dos intérpretes da Constituição no Poder Judiciário deve respeitar as normas constitucionais de competência, pelo que descabe aos Tribunais de Justiça o exercício irrestrito do exame de constitucionalidade de lei ou de ato normativo municipal em face da Constituição da República.

5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida para julgar improcedente o pedido, atribuindo ao art. 106, I, c, da Constituição do Estado de Sergipe interpretação conforme à Constituição, a fim de aclarar que a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal perante o Tribunal de Justiça estadual somente poderá ter por parâmetro normas da Constituição Federal quando as mesmas forem de reprodução obrigatória na ordem constitucional local ou objeto de transposição ou remissão na Constituição estadual. Como tese de julgamento, firma-se o seguinte entendimento: É constitucional o exercício pelos Tribunais de Justiça do controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais em face da



**ADPF 979 AGR / MT**

Constituição da República, quando se tratar de normas de reprodução obrigatória pelos Estados-membros.” (grifos nossos)

Essas decisões do Plenário do Supremo Tribunal Federal reafirmam o compromisso dessa Corte, de um lado, com o aprimoramento dos instrumentos para a fiscalização da constitucionalidade; do outro, com a realização do federalismo cooperativo, o qual foi robustecido pelo constituinte de 1988.

Isso se dá porque as decisões acima mencionadas reforçam o papel dos tribunais estaduais na relevante função de proteção da ordem constitucional, quando o parâmetro constitui-se as chamadas normas de reprodução obrigatória.

Dessa forma, fortalecem o federalismo cooperativo sob dois aspectos: primeiro, porque reforçam a importância das constituições estaduais como parâmetros para o controle de constitucionalidade no direito brasileiro; segundo, porque estimulam o protagonismo dos Tribunais de Justiça na construção do direito constitucional estadual e nacional. Enfim, resta fortalecida a cooperação federativa judicial para interpretar as disposições da Constituição Federal e das constituições estaduais.”

Nesse sentido, em decisão de minha lavra:

“AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI MUNICIPAL QUE INSTITUI FERIADO. ALEGAÇÃO DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. PRINCÍPIO DA **SUBSIDIARIEDADE**. INOBSERVÂNCIA. CABIMENTO DE ADI ESTADUAL. DESPROVIMENTO. 1. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal exige a aplicação do princípio da **subsidiariedade** às ações de descumprimento de preceito fundamental (art. 4º, §1º, da Lei 9.882/1999), configurado pela inexistência de meio capaz de sanar a controvérsia de forma geral, imediata e eficaz no caso concreto. Precedentes. 2. A

**ADPF 979 AGR / MT**

impugnação da norma municipal que desafia tanto o texto federal quanto o estadual, pode ser feita perante o Tribunal local por meio do ajuizamento de ação de controle concentrado. Ausente o requisito da **subsidiariedade**. Precedentes. 3. Agravo regimental desprovido. ADPF 723 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgamento em 08.04.2021, DJe. 16.04.21.”

Portanto, conheço do agravo e não verifico razões para mitigar o requisito da subsidiariedade no presente caso, por isso, nego o seu provimento.

**II. Mérito**

**1. Razões normativas**

**1.1 Competências e federalismo cooperativo em matéria ambiental**

De todo modo, entendo aplicável ao caso, o art. 488 do CPC que prevê a primazia do julgamento do mérito, em atenção ao direito fundamental à razoável duração do processo, que também deve informar o controle concentrado de constitucionalidade de constitucionalidade.

Entendo que a controvérsia reside na compreensão constitucionalmente adequada à luz, de um lado, dos fundamentos e objetivos da Constituição da República, e, de outro, do regime constitucional de repartição de competências e o dever, imposto a todos os entes da federação (art. 23, I, da CF), de proteger e promover a tutela adequada dos direitos fundamentais. Inclusive o direito fundamental social ao meio ambiente hígido.

Por isso trago ao presente caso algumas das razões apresentadas nas ações diretas de inconstitucionalidade 7319 e 7323, nas quais se discute a constitucionalidade da lei estadual do Mato Grosso cujo teor é idêntico à lei municipal sob análise, porém cujo âmbito de validade espacial da normativa editada é maior (o território do Estado).

A repartição de competências é característica fundamental em um Estado federado para que seja protegida a autonomia de cada um dos

**ADPF 979 AGR / MT**

seus membros e, por conseguinte, a convivência harmônica entre todas as esferas, com o fito de evitar a secessão. Nesta perspectiva, esta distribuição pode se dar em sentido horizontal ou vertical, levando em conta a predominância dos interesses envolvidos.

Repartir competências compreende compatibilizar interesses para reforçar o federalismo em uma dimensão realmente cooperativa e difusa, rechaçando-se a centralização em um ou outro ente e corroborando para que o funcionamento harmônico das competências legislativas e executivas aperfeiçoem os fundamentos (art. 1º) e objetivos (art. 3º) da Constituição da República.

Ao construir uma rede interligada de competências, o Estado se compromete a exercê-las para o alcance do bem comum e para a satisfação de direitos fundamentais.

E nesse contexto, é necessário avançar do modo como a repartição de competências há tempos é lida a partir de um modelo estanque que se biparte no sentido horizontal ou vertical, ou ainda, em competência legislativa ou administrativa para um modelo em que o princípio informador seja a máxima efetividade dos direitos fundamentais como critério de distribuição destas competências.

Portanto, outra deve ser a leitura do princípio da predominância do interesse, o qual não pode ser visto como único princípio informador da repartição de competências, sob pena de resultar em excessiva centralização de poder na figura da União. Tal centralização leva a que Estados, Distrito Federal e Municípios, embora igualmente integrantes da República Federativa do Brasil, conforme comando normativo disposto no art. 1º, da Constituição da República, tenham suas respectivas competências sufragadas, assumindo um papel secundário na federação brasileira, contrariamente ao determinado pelo Texto Constitucional.

É este novo olhar que se propõe a partir da ordem inaugurada pela Constituição Federal de 1988. Uma mirada voltada para: a otimização da cooperação entre os entes federados; a maximização do conteúdo normativo dos direitos fundamentais; o respeito e efetividade do pluralismo com marca característica de um Estado Federado. E nesses

**ADPF 979 AGR / MT**

múltiplos olhares, o meu direciona-se para uma compreensão menos centralizadora e mais cooperativa da repartição de competências no federalismo brasileiro.

Foi nessa direção a decisão do Plenário deste Supremo Tribunal Federal na ADI 4.060 na qual, por unanimidade, acolheu as razões apresentadas pelo e. Relator Ministro Luiz Fux que propugnava por uma compreensão menos centralizadora da federação, afirmando a competência concorrente do Estado de Santa Catarina para legislar sobre matéria de educação, art. 24, IX, da Constituição da República. Segundo o Ministro e. Relator:

“1. O princípio federativo brasileiro reclama, na sua ótica contemporânea, o abandono de qualquer leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União (sejam privativas, sejam concorrentes), bem como a descoberta de novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal, tudo isso em conformidade com o pluralismo político, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (CRFB, art. 1º, V).

(...)

3. A *prospective overruling* , antídoto ao engessamento do pensamento jurídico, revela oportuno ao Supremo Tribunal Federal rever sua postura *prima facie* em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa, para que passe a prestigiar, como regra geral, as iniciativas regionais e locais, a menos que ofendam norma expressa e inequívoca da Constituição de 1988.” (ADI 4.060 Rel. Min. Luiz Fux, unânime, julg. 25.02.2015, DJe. 04.05.2015).

Nesta senda, aduz-se a relevância da competência concorrente municipal para concretizar a cooperação federativa em favor da proteção adequada dos direitos fundamentais.

Nesse âmbito, como tenho assentado ao tratar dessa temática, apenas quando a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma

**ADPF 979 AGR / MT**

necessária, adequada e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que possuem os entes menores (*clear statement rule*), seria possível afastar a presunção de que, no âmbito nacional, certa matéria deve ser disciplinada pelo ente maior. Esse entendimento foi adotado quando do julgamento da ADI 5.356 (a respeito de bloqueadores de celulares), na ADPF 109 e nas ADIs 3356, 3357, 3937 (sobre Amianto), e nos RE 634.248 (reserva de percentual dos cargos e empregos públicos para pessoas com deficiência), bem como no RE 730.721 (regulamentação do uso de embalagens biodegradáveis em estabelecimentos comerciais), RE 194.704 (lei municipal que previa a imposição de multa decorrente da emissão da fumaça acima de padrões aceitos).

No presente caso, a legislação federal sobre o tema são as leis de nº 9.433/97 (política nacional de recursos hídricos) e nº 12.783/13 (dispõe sobre a fixação dos níveis das tarifas para o serviço público de energia elétrica), não havendo, como não poderia, obrigatoriedade dos Estados ou dos Municípios quanto à instalação de usinas hidrelétricas.

**1.2 A competência do Município para editar norma mais protetiva em matéria ambiental**

Não obstante as semelhanças normativas e fáticas que devem ser observadas no presente caso, que demandam a tratar de forma semelhante casos semelhantes, em homenagem ao princípio da igualdade, o qual é estruturante do Estado democrático de direito; há a necessidade de se atentar para a relevante diferença neste caso: a existência de lei municipal e o seu questionamento pela via do controle concentrado.

À luz do critério proposto resta clara a competência municipal para estabelecer regras mais protetivas ao meio ambiente. Tal medida é reconhecida na literatura internacional, conforme extraído do relato da professora de Yale, Judith Resnik, a respeito dos padrões mais exigentes em termos de maior proteção ao meio ambiente estipulados pela cidade

**ADPF 979 AGR / MT**

de São Francisco. Nesse sentido, Resnik cita que, apesar dos Estados Unidos não ter aderido ao Protocolo de Kioto, mais de 900 prefeitos, representando mais de 80 milhões de pessoas o adotaram nos Estados Unidos, (What's Federalism For, in: The Constitution in 2020, p. 275).

A jurisprudência deste Supremo Tribunal também tem reconhecido antes, durante e após a pandemia da COVID-19, a possibilidade dos municípios editarem normas mais protetivas em matéria de saúde e de meio ambiente, vejamos alguns exemplos:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. LEI MUNICIPAL Nº 1.952, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1995, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 23, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, Nº 14, 192, § 1º E 193, XX E XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E ARTIGOS 23, VI E VII, 24, VI E 30, I E II DA CRFB. 1. 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, Tribunal Pleno, DJ de 8/5/2015)”

De minha relatoria:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI 13.113/2001 E DECRETO 41.788/2002, QUE DISPÕE SOBRE A PROIBIÇÃO DO USO DE MATERIAIS, ELEMENTOS CONSTRUTIVOS E EQUIPAMENTOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL CONSTITUÍDOS DE AMIANTO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. EXERCÍCIO LEGÍTIMO DA COMPETÊNCIA

**ADPF 979 AGR / MT**

DOS MUNICÍPIOS PARA SUPLEMENTAREM A LEGISLAÇÃO FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Ante a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/95, não invade a competência da União prevista nos arts. 24, V, VI e XII, da Constituição da República, a legislação municipal que, suplementando a lei federal, impõe regra restritiva de comercialização do amianto. 2. **Trata-se de competência concorrente atribuída à União, aos Estados e Distrito Federal para legislar sobre produção, consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde, tendo os Municípios competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber.** 3. Espaço constitucional deferido ao sentido do federalismo cooperativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988. É possível que Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, no exercício da competência que lhes são próprias, legislem com o fito de expungirem vácuos normativos para atender a interesses que lhe são peculiares, haja vista que à União cabe editar apenas normas gerais na espécie. 4. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada improcedente, com a declaração incidental da inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/95. (ADPF 109, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 1º/2/2019)“

Da relatoria do Min. Alexandre de Moraes ao analisar a constitucionalidade da lei do Município de São Paulo que proibiu o uso de fogos de artifício de efeito sonoro ruidoso, afirmou que esse ato normativo procurou promover padrão mais elevado de proteção à saúde e ao meio ambiente, afirmou que:

“A proteção do meio ambiente e a proteção da saúde integram, ainda, a competência material comum dos entes federativos (CF, art. 23, II e VI). A saúde mereceu especial disciplina pelo Constituinte nos arts. 196 e ss., tendo sido consagrada como direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do

**ADPF 979 AGR / MT**

risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (CF, art. 197). A proteção ao meio ambiente, por sua vez, foi positivada no art. 225 do texto constitucional, que estabeleceu que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. A proteção à saúde e ao meio ambiente são temas que concernem à atuação de todos os entes da federação, portanto. Segundo a jurisprudência desta CORTE, em linha de princípio, admite-se que os Estados e Municípios editem normas mais protetivas, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso. Nesse sentido, o precedente firmado na ADI 3.937-MC (Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJ de 10/10/2008), que tratou de lei estadual paulista que proibiu a produção e circulação do amianto, confrontada com legislação federal que admite o emprego dessa substância; e o julgamento do RE 194.704 (Rel. para acórdão Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 17/11/2017), em que validada lei do Município de Belo Horizonte/MG que estabeleceria padrões mais restritos de emissão de gases poluentes.”

ADPF 567

Portanto, ainda segundo o e. Relator desse caso, a lei paulistana foi editada dentro de limites razoáveis do regular exercício de competência legislativa pelo Município.

Logo, na linha dos precedentes deste Supremo Tribunal Federal dúvida não há a respeito do exercício legítimo da competência municipal para editar norma mais protetiva ao meio ambiente, como foi feito com a Lei nº 6.766/2022 do Município de Cuiabá/MT.

**2. Fatos e dados**



**ADPF 979 AGR / MT**

**Diante da complexidade fática e da relevância da matéria, trago à colação dados e fatos que constam dos meus votos proferidos nas já mencionadas ADIs 7319 e 7323 que questionam a constitucionalidade da lei do Estado do Mato Grosso com idêntico teor normativo e a respeito do mesmo tema, mas cujo âmbito espacial de validade é maior – todo o território do Estado.**

**Do voto dessas ações e daqueles processos extraio informações que são fundamentais para a correta compreensão sobre o possível impacto das construções das hidrelétricas no Rio Cuiabá.**

**Elas contribuem para compreender, igualmente, que os poderes legislativos municipal e estadual levaram em consideração estudos feitos da agência reguladora competente para regular a matéria a ANA, o que, ao meu modo de ver, desvela um frutífero diálogo interinstitucional e respeito não só a separação dos poderes, mas também da capacidade institucional de cada órgão e Poder.**

**Os fatos e os dados abaixo reforçam o caráter protetivo do meio ambiente da legislação municipal editada. Deles extraio que:**

**“os estudos apresentados pela Assembleia Legislativa do Mato Grosso (eDOC 33) sobre a lesividade ambiental dos empreendimentos sobre os quais versa a norma, tendo em conta as características físico-biológicas do Rio Cuiabá.**

**Chamo especial atenção para os estudos de impacto de hidrelétricas na Bacia do Alto Paraguai promovidos pela Agência Nacional de Águas, que caracteriza o Rio Cuiabá como zona vermelha para implementação de empreendimentos da espécie, notadamente pelo relevante papel operado na manutenção do bioma do Pantanal:**

**“Os resultados do modelo de redes neurais artificiais (RNA) indicaram que 91% dos EHs previstos para a RH-Paraguai alterariam o fluxo de sedimentos em suspensão em mais de 20%, o que pode ser considerada uma perturbação intensa se considerarmos as variações observadas em campo**

**ADPF 979 AGR / MT**

neste estudo. Para se ter uma ideia geral do impacto, caso sejam construídos todos os EHs atualmente previstos para a bacia do rio Cuiabá, 88% da carga atual de sedimentos não chegaria ao Pantanal. O aporte de sedimentos do rio Sepotuba ao rio Paraguai seria reduzido em 35% e, no caso do Taquari, a entrega para a planície seria 51% menor". (Disponível em: [https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/planos-e-estudos-sobre-rec-hidricos/plano-de-recursos-hidricos-rio-paraguai/09-nt-3\\_2020\\_spr\\_sre.pdf](https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/planos-e-estudos-sobre-rec-hidricos/plano-de-recursos-hidricos-rio-paraguai/09-nt-3_2020_spr_sre.pdf), acesso em: 10.04.2023, p. 93.

Há estudos estatísticos e critérios técnicos que deixam nítida a existência de um necessário *trade off* entre a proteção ambiental e o potencial de ganho energético que resultaria da validação da utilização do Rio Cuiabá para aproveitamento de seu potencial hídrico.

A análise estatística dos recursos hídricos da Bacia do Rio Cuiabá apresentou 65.536 milhões de cenários. Para cada um deles foi calculado o valor da Conectividade da rede de drenagem (DCIPD) e da potência instalada total na bacia, e:

"Os resultados mostram que existe um *trade-off* entre as variáveis Potência instalada total na bacia (eixo vertical) e Conectividade da rede de drenagem (DCIPD). De forma geral, a inclusão de novas barragens na bacia permite aumentar a potência instalada, mas tende a fazer com que o índice de conectividade tenha seu valor reduzido. Da mesma forma, o valor original do índice de conectividade só pode ser mantido se não forem construídas novas barragens, ou se forem construídas apenas barragens a montante de barragens já existentes ou de grandes obstáculos naturais, que já representam impedimento para a migração de peixes.

Observa-se, na Figura 8, que no cenário atual, a potência instalada na bacia equivale a 256,86 MW, e o valor de DCIPD é de 90,80%. Num cenário futuro em que fossem implementadas todas as usinas previstas, a potência instalada atingiria 435,24 MW e o valor de DCIPD cairia para 15,60%. Isto significa que a rede de

**ADPF 979 AGR / MT**

drenagem adequada para a reprodução (desova) dos peixes migradores na bacia do rio Cuiabá seria amplamente desconectada do Pantanal, tornando se inacessível para estes peixes, caso fossem construídas todas as barragens identificadas no inventário hidrelétrico. As barragens que mais contribuiriam para esta perda de conectividade fluvial seriam as das usinas localizadas sobre o rio Cuiabá (Guapira II; Iratambé I; Iratambé II; Angatu I; Angatu II Montante; Perudá Montante)” Disponível em: [https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/planos-e-estudos-sobre-rec-hidricos/plano-de-recursos-hidricos-rio-paraguai/09-nt-3\\_2020\\_spr\\_sre.pdf](https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/planos-e-estudos-sobre-rec-hidricos/plano-de-recursos-hidricos-rio-paraguai/09-nt-3_2020_spr_sre.pdf), acesso em: 10.04.2023, p. 153.

Em relação aos recursos pesqueiros, concluiu-se que:

“As áreas identificadas como extremamente importantes para a manutenção dos recursos pesqueiros são as bacias dos rios Cuiabá, Cuiabazinho e baixo Manso. Nessas bacias, a reprodução das espécies migradoras foi muito representativa (elevado fluxo de ovos e larvas de migradores) em relação a outras sub-bacias do Cuiabá. Nelas também se verifica a realização de atividades significativas de pesca profissional artesanal e difusa, o que configura conflito de uso local. A instalação de qualquer tipo de barramento nas bacias mencionadas, como os empreendimentos hidrelétricos previstos nesses rios, interromperá a conectividade entre as áreas de jusante e a montante desses EHs, e consequentemente impedirá a chegada dos peixes migradores até as áreas de desova no tempo exato de maturação. Ao impedir a reprodução, poderá provocar impactos negativos sobre a manutenção dos estoques pesqueiros não somente na bacia do Cuiabá, como também na RH Paraguai como um todo, dado que essa bacia é a principal contribuinte para o estoque pesqueiro da RH, configurando, portanto, um conflito de uso de caráter regional. “ (Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das->

**ADPF 979 AGR / MT**

aguas/planos-e-estudos-sobre-rec-hidricos/plano-de-recursos-hidricos-rio-paraguai/09-nt-3\_2020\_spr\_sre.pdf, acesso em: 10.04.2023, p. 165.

Diante desse cenário, constata-se que o equacionamento entre proteção ambiental e o potencial ganho energético foi ponderado pelo Poder Legislativo estadual em atenção ao princípio da prevenção, em atuação política legítima à luz da Constituição da República. Além disso, a deferência a essa opção legislativa regional é a que melhor privilegia o exercício das capacidades institucionais dos órgãos envolvidos.

O intuito de promover adequada tutela do meio ambiente ressaí nítido da análise de justificativa do projeto de lei pela Assembleia Legislativa Mato Grossense (eDOC 5):

“Um rio que só traz vida não pode morrer pela ação do homem. É urgente e imperioso que o Rio Cuiabá e já protegido, de toda e qualquer degradação ambiental para que as próximas gerações tenham assegurado o direito ao meio ambiente saudável, e para tanto apresentamos o presente projeto de lei.

As hidrelétricas são as principais fontes de energia elétrica no Brasil e respondem por mais de 80% da oferta, tendo inegável importância no processo de desenvolvimento, da industrialização, da consolidação da agroindústria e dos serviços.

É irrefutável que as hidrelétricas são fundamentais para a vida do País, e continuará sendo a principal fonte de eletricidade. De outro lado, por muitos anos, a energia gerada por hidrelétricas foi tida como limpa, já que não possui efeitos similares aos de energia nuclear ou das termoeletricas.

Apesar de ser uma fonte renovável e não emitir poluentes, as hidrelétricas causam grande impacto ambiental e social. Para a instalação desse tipo de usina e construção de barragens, que refreiam o curso dos rios, é necessário o alagamento de grandes áreas. Essa prática acaba acarretando problemas à fauna e a flora local, como: a destruição da vegetação natural,

**ADPF 979 AGR / MT**

assoreamento do leito dos rios, desmoronamento de barreiras, extinção de certas espécies de peixes e torna o ambiente propício a transmissão de doenças como malária e esquistossomose.

Os impactos sociais também são visíveis com o deslocamento das populações ribeirinhas e indígenas, algumas que viviam na região há muitos anos, e são obrigadas a mudar-se por causa do alagamento para a construção dos lagos artificiais. E por serem geralmente construídas distante dos centros de consumo, o processo de transmissão de energia, que dá-se por fios, acaba tornando-se mais caro.

Grande obstáculo na produção dos peixes. A piracema é prejudicada com a presença de barragens, os peixes, ao tentarem subir o rio, encontram esse obstáculo e, muitas vezes, ferem-se gravemente, além de ficarem muito exaustos. É nesse momento que muitos predadores se fartam de alimentos. Mesmo quando os peixes conseguem se reproduzir, as larvas e ovos não conseguem sobreviver nos reservatórios. Além disso, as turbinas que podem causar a morte tanto dos peixes quanto dos ovos e larvas.

Vale destacar que, geralmente, as barragens apresentam sistemas para a transposição de peixes com a finalidade de diminuir os impactos relatados. Esses sistemas consistem normalmente em uma espécie de escada que facilita a subida e descida dos peixes.

Quando o nível pluviométrico torna-se menor que o esperado, as hidrelétricas ficam com níveis de água abaixo do requisitado para a produção de energia normal e a geração de energia é transferida para outros tipos de usinas como as termelétricas e nucleares, encarecendo a conta do consumidor.

E apesar de ser uma fonte limpa de energia, apenas 18% da energia mundial é produzida pelas hidrelétricas, pois a maioria dos países não possuem as condições naturais necessárias para a construção dessas usinas. Uma das alternativas é a energia fotovoltaica, que é obtida através da conversão direta da luz em eletricidade por meio do efeito

**ADPF 979 AGR / MT**

fotovoltaico. A célula fotovoltaica, um dispositivo fabricado com material semicondutor, é a unidade fundamental desse processo de conversão.

No entanto, é preciso que esses empreendimentos não desfigurem por completo nossos rios. Tal determinação é medida de extrema importância para garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito fundamental e pressuposto do direito à vida e da dignidade da pessoa humana.

É notório que a água é um bem finito, essencial para a existência humana e por ser tão precioso deve ser conservado e protegido. O Rio Cuiabá é o principal leito na formação da Bacia Hidrográfica, subdivide-se em Alto, Médio e Baixo Cuiabá, suas nascentes estão nas encostas da Serra Azul, município de Rosário Oeste, na junção dos então denominados rios Cuiabá da Larga e Cuiabá Bonito.

A situação hídrica/ambiental da bacia do rio Cuiabá tem um complicador em função da ocupação humana e das características topográficas da região, a qualidade das águas no trecho superior da bacia é afetada pela sedimentação e alteração dos padrões de ocupação do solo.

O solo arenoso e a topografia acidentada desta região produzem elevadas taxas de sedimentação, principalmente com o desmatamento indiscriminado das matas ciliares, que tem causado vários tipos de erosão: (laminar, em sulcos e voçorocas).

Ao longo dos seus 828 km de extensão, o Rio possui uma área 16.000 ha de Preservação Permanente (APP), da qual aproximadamente 2.000 ha encontram-se degradadas, pela intervenção humana, processo que só poderá ser reversível, com a intervenção do próprio homem.

A Bacia do Rio Cuiabá é importante na formação do Pantanal Mato-grossense e para outras partes do Brasil e do mundo, mas, sobre tudo em um contexto regional, é muito importante pela sobrevivência de cerca de 75% da população do estado de Mato Grosso”.

**ADPF 979 AGR / MT**

Analisadas tais razões, verifico a adoção pelo Poder Legislativo estadual dos critérios e recomendações do órgão técnico do Poder Executivo federal – a Agência Nacional de Águas – ANA – em frutífero diálogo institucional entre poderes de diferentes entes da federação, de modo a concretizar o federalismo cooperativo prescrito pela Constituição da República com o intuito de promover maior e melhor proteção ao meio ambiente no território do Estado do Mato Grosso.”

Diante do exposto, nego provimento ao agravo, e, pelas razões normativas e pelos fatos e dados apresentados, julgo improcedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

**22/05/2023****PLENÁRIO****AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL 979 MATO GROSSO**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. EDSON FACHIN</b>
<b>REDATOR DO</b>	<b>: MIN. GILMAR MENDES</b>
<b>ACÓRDÃO</b>	
<b>AGTE.(S)</b>	<b>: ASSOCIACAO BRASILEIRA DE GERACAO DE ENERGIA LIMPA - ABRAGEL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JOAO PAULO PESSOA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JOAO MARCOS NETO DE CARVALHO</b>
<b>AGDO.(A/S)</b>	<b>: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ</b>
<b>AGDO.(A/S)</b>	<b>: CÂMARA MUNICIPAL DE CUIABÁ</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ANDRE LUIZ DE ANDRADE POZETI</b>

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES:** Trata-se de Agravo Regimental interposto pela Associação Brasileira de Geração de Energia Limpa (ABRAGEL), em face da decisão monocrática que indeferiu arguição de descumprimento de preceito fundamental que pleiteava a inconstitucionalidade da Lei n. 6.766/2022, do Município de Cuiabá, a qual proíbe a construção de usinas hidrelétricas – UHE e pequenas centrais hidrelétricas – PCH em toda a extensão do Rio Cuiabá no território do referido município.

Eis o teor do ato normativo impugnado:

“O PREFEITO MUNICIPAL DE CUIABÁ - MT: Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte Lei

Art. 1º Fica proibida a construção de Usinas Hidrelétricas – UHE e pequenas Centrais Hidrelétricas – PCH em toda a extensão do Rio Cuiabá compreendida no território do Município de Cuiabá.

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”



**ADPF 979 AGR / MT**

O Eminentíssimo Relator, Min. Edson Fachin, concluiu que “não foi cumprido o requisito da subsidiariedade (art. 4º, §1º, Lei nº 9.882/99) no presente caso, tendo em vista a possibilidade do exercício da fiscalização de constitucionalidade estadual perante o Tribunal de Justiça. Também parece-me possível vislumbrar a tutela dos direitos alegados por outras vias ordinárias.”

A requerente alega que o princípio da subsidiariedade deve ser aplicado de forma mitigada. Ao final, pede seja provido o recurso, com a reforma da decisão agravada e o julgamento de mérito da ADPF.

É o que cumpria relatar.

Passo ao voto.

Atendidos os requisitos do art. 102, §1º, da Constituição, bem como da Lei 9.882/1999, reputo cabível a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

No que se refere à subsidiariedade, a Lei 9.882/1999 impõe que a arguição de descumprimento de preceito fundamental somente será admitida se não houver outro meio eficaz de sanar a lesividade (art. 4º, § 1º).

À primeira vista, poderia parecer que somente na hipótese de absoluta inexistência de qualquer outro meio eficaz para afastar a eventual lesão poder-se-ia manejar, de forma útil, a arguição de descumprimento de preceito fundamental. É fácil ver que uma leitura excessivamente literal dessa disposição, que tenta introduzir entre nós o princípio da subsidiariedade vigente no Direito alemão (recurso constitucional) e no Direito espanhol (recurso de amparo), acabaria por retirar desse instituto qualquer significado prático.

De uma perspectiva estritamente subjetiva, a ação somente poderia ser proposta se já se tivesse verificado a exaustão de todos os meios eficazes de afastar a lesão no âmbito judicial. Uma leitura mais cuidadosa há de revelar, porém, que, na análise sobre a eficácia da proteção de preceito fundamental nesse processo, **deve predominar um enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva**. Em outros

**ADPF 979 AGR / MT**

termos, o princípio da subsidiariedade, na inexistência de outro meio eficaz para sanar a lesão, há de ser compreendido no contexto da ordem constitucional global.

Nesse sentido, caso se considere o caráter enfaticamente objetivo do instituto (o que resulta, inclusive, da legitimação ativa), meio eficaz de sanar a lesão parece ser aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e **imediata**.

No direito alemão, a *Verfassungsbeschwerde* (recurso constitucional) está submetida ao dever de exaurimento das instâncias ordinárias. Todavia, a Corte Constitucional pode decidir **de imediato** um recurso constitucional caso se mostre que a questão é de interesse geral ou se demonstre que o requerente poderia sofrer grave lesão na via ordinária (Lei Orgânica do Tribunal, § 90, II).

Em verdade, o princípio da subsidiariedade, ou do exaurimento das instâncias, atua também nos sistemas que conferem ao indivíduo afetado o direito de impugnar a decisão judicial, como um pressuposto de admissibilidade de índole objetiva, destinado, fundamentalmente, a impedir a banalização da atividade de jurisdição constitucional.

No caso brasileiro, o pleito a ser formulado pelos órgãos ou entes legitimados dificilmente versará, pelo menos de forma direta, sobre a proteção judicial efetiva de posições específicas por eles defendidas. A exceção mais expressiva reside, talvez, na possibilidade de o Procurador-Geral da República, como previsto expressamente no texto legal, ou qualquer outro ente legitimado, propor a arguição de descumprimento a pedido de terceiro interessado, tendo em vista a proteção de situação específica. Ainda assim, o ajuizamento da ação e a sua admissão estarão vinculados, muito provavelmente, ao significado da solução da controvérsia para o ordenamento constitucional objetivo, e não à proteção judicial efetiva de uma situação singular.

Assim, tendo em vista o caráter acentuadamente objetivo da arguição de descumprimento, o juízo de subsidiariedade há de ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional.

**ADPF 979 AGR / MT**

Nesse caso, cabível a ação direta de inconstitucionalidade ou a declaratória de constitucionalidade, não será admissível a arguição de descumprimento. Em sentido contrário, não sendo admitida a utilização de ação direta de inconstitucionalidade ou declaratória de constitucionalidade, isto é, não se verificando a existência de meio apto para solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata, há de se entender possível a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

É o que ocorre, fundamentalmente, nas hipóteses relativas ao controle de legitimidade do direito pré-constitucional, **do direito municipal** em face da Constituição Federal e nas controvérsias sobre direito pós-constitucional já revogado ou cujos efeitos já se exauriram. Nesses casos, em face do não cabimento da ação direta de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, não há como deixar de reconhecer a admissibilidade da arguição de descumprimento.

Em relação a esse requisito, o Supremo Tribunal Federal vem admitindo o cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental nos casos que envolvam **violação à Constituição por legislação municipal**.

A Lei 9.882/1999 contribuiu para a superação dessa lacuna, contemplando expressamente a possibilidade de controle de constitucionalidade do direito municipal no âmbito desse processo especial.

Ao contrário do que imaginado por alguns, não será necessário que o STF aprecie as questões constitucionais relativas ao direito de todos os Municípios. Nos casos relevantes, bastará que decida uma questão-padrão com força vinculante.

Se entendermos que o efeito vinculante abrange também os fundamentos determinantes da decisão, poderemos dizer, com tranquilidade, que não apenas a lei objeto da declaração de inconstitucionalidade no Município A, mas toda e qualquer lei municipal de idêntico teor não mais poderá ser aplicada.

Ademais, não se pode admitir que a existência de processos

**ADPF 979 AGR / MT**

ordinários e recursos extraordinários – ainda que em âmbito de controle concentrado estadual – deva excluir, *a priori*, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Até porque, entre nós, o instituto assume feição marcadamente objetiva.

Sendo assim, é possível concluir que **a simples existência de ações ou de outros recursos processuais não poderá servir de óbice à formulação da arguição de descumprimento**. Ao contrário, a multiplicação de processos e decisões sobre um dado tema constitucional reclama, as mais das vezes, **a necessidade da utilização de um instrumento de feição concentrada, que permita a solução definitiva, imediata e abrangente da controvérsia**.

No caso dos autos, isso se torna ainda mais evidente diante da jurisprudência recentíssima desta Corte, quando do julgamento da ADI 7.319, Plenário, Sessão Virtual de 28.4.2023 a 8.5.2023, para a qual restei redator para o acórdão. Na ocasião, este Supremo Tribunal Federal reforçou a competência da União para legislar sobre águas e energia e dispor sobre os bens federais.

Pois bem. Na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, questiona-se a Lei n. 6.766/2022, do Município de Cuiabá, que proíbe a construção de usinas hidrelétricas – UHE e pequenas centrais hidrelétricas – PCH em toda a extensão do Rio Cuiabá compreendida no território do Município de Cuiabá.

A matéria é idêntica à constante da lei estadual declarada inconstitucional quando do julgamento da ADI 7.319: a proibição da construção de usinas hidrelétricas no Rio Cuiabá. Confirmam-se:

**Lei n. 11.865/2022, do Estado de Mato Grosso, declarada inconstitucional na ADI 7.319**

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.

**Lei nº 6.766/2022 do Município de Cuiabá**

**ADPF 979 AGR / MT**

Art. 1º Fica proibida a construção de Usinas Hidrelétricas – UHE e pequenas Centrais Hidrelétricas – PCH em toda a extensão do Rio Cuiabá compreendida no território do Município de Cuiabá.

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

Há quem defenda que a proibição prevista na norma questionada consubstancia ato normativo de **proteção ao meio ambiente**. O regramento estaria, portanto, sujeito à competência comum a que alude o art. 23, VI e VIII, da Constituição Federal.

O requerente, por outro lado, argui que, no caso em análise, o legislador municipal acabou por criar norma sobre **energia e águas**, assunto de competência privativa da União.

Convém destacar, a esse respeito, que não é incomum nesta Corte, e também na doutrina especializada, o enfrentamento de dúvidas atinentes aos limites da competência legislativa dos entes federados. A questão se torna ainda mais intrincada em decorrência da **aparente** vinculação de determinadas matérias a mais de um tipo de competência legislativa.

Para aferir em que catálogo de competências recai determinada questão e, portanto, determinar qual pessoa política possui prerrogativa para legislar sobre o assunto, deve ser feita uma **subsunção** da lei em relação aos artigos constitucionais que estabelecem os limites legiferantes de cada ente federado – ou seja, artigos 22, 23 e 24 da Constituição Federal.

Essa verificação é feita a partir de critérios interpretativos. Nos termos lecionados por Christoph Degenhart, o texto constitucional, ao descrever determinada matéria no catálogo de competências, pode elencar questões genéricas do cotidiano, como “floresta”, “fauna”, “flora”, “fauna”, “meio ambiente” (art. 24, VI, da Constituição Federal) ou referir-se a campos específicos do Direito, como “direito civil”, “direito penal”, “direito marítimo” (art. 22, I, da Constituição Federal). (DEGENHART, Christoph, *Staatsrecht*, I, Heidelberg, 22ª edição, 2006, p. 56-60).

Ao constatar-se uma aparente incidência de determinado assunto em

**ADPF 979 AGR / MT**

mais de um tipo de competência, deve-se realizar interpretação que leve em consideração duas premissas: (i) a intensidade da relação da situação fática normatizada com a estrutura básica descrita no tipo da competência em análise e (ii) o fim primário a que se destina a norma, que possui direta relação com o *princípio da predominância de interesses*. (DEGENHART, Christoph. *Staatsrecht, I*, Heidelberg, 22ª edição, 2006, p. 56-60)

Anoto que, com o objetivo de assegurar a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a Constituição possui diversos dispositivos em tema de proteção ambiental, que repartem as competências administrativas e legislativas entre os entes federados.

Em seu artigo 225, *caput*, a Constituição atribui ao Poder Público e a toda a sociedade o dever de defender e preservar um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A Constituição Federal, ademais, atribui à União, aos Estados e aos Municípios o dever comum de proteger e legislar sobre o meio ambiente, de combater a poluição em qualquer de suas formas e de preservar as florestas, a fauna e a flora (art. 23, VI e VII), deixando a cargo de lei complementar (LC 140/2011) a elaboração das normas para cooperação entre os entes (art. 23, parágrafo único):

“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.”

**ADPF 979 AGR / MT**

Em se tratando de competência concorrente, a primazia para a elaboração das normas gerais foi atribuída à União, que legisla no interesse nacional, estabelecendo diretrizes que devem ser observadas pelos demais entes federados.

Quanto aos Municípios, a Constituição concedeu-lhes competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, conforme art. 30, incisos I e II. Veja-se:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”

A partir da análise do complexo normativo, conclui-se que a Constituição determina que é de competência da União a elaboração das normas gerais. Em contrapartida, é dos Estados e dos Municípios a competência de suprir as lacunas existentes em casos de ausência e omissão, de suplementar a legislação federal e de legislar sobre assuntos de interesse local.

Sobre as normas gerais, o professor Celso Antônio Bandeira de Mello, em artigo intitulado “*O conceito de normas gerias no direito constitucional brasileiro*”, publicado na edição 66 da Revista Interesse Público, ensina:

“Deveras, se é próprio de quaisquer leis serem gerais, ao se referir a “normas gerais”, o Texto da Lei Magna está, por certo, reportando-se a normas cuja “característica de generalidade” é peculiar em seu confronto com as demais leis. Em síntese: a expressão “norma geral” tem um significado qualificador de uma determinada postura tipológica de lei. Nesta, em princípio, o nível de abstração é maior, a disciplina estabelecida é menos pormenorizada, prevalecendo a estatuição de coordenadas, de rumos reguladores básicos e sem fechar espaço para ulteriores especificações, detalhamentos e acréscimos a serem feitos por leis que se revestem da

**ADPF 979 AGR / MT**

“generalidade comum” ou quando menos nelas é reconhecível uma peculiaridade singularizadora em contraste com as demais”

Odete Medauar, ao discorrer sobre a sistemática referente à repartição de competências, leciona o seguinte:

"Se a Constituição Federal atribui competência à União para editar normas gerais sobre certa matéria, determina, em decorrência, que tais disposições fixadas em lei federal hão de ser observadas pelos Estados e Municípios, sem que se cogite, no caso, de qualquer interferência ou desrespeito à autonomia dos Estados-membros ou Municípios”

Conclui-se, portanto, que os Estados e Municípios não detêm competência para legislar sobre as normas gerais em matéria de meio ambiente, tema de competência da União.

Além disso, a Carta outorga à União a competência privativa para legislar sobre água e energia:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:  
IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão”.

Nesse sentido, dispõe que é da União a competência para explorar as seguintes matérias:

“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”

“Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos



**ADPF 979 AGR / MT**

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.”

Ademais, o texto constitucional identifica como bens da União os seguintes elementos:

“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”

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/pt-br/assuntos/regulacao-e-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,

**ADPF 979 AGR / MT**

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 *“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”*. (eDOC 41, p. 9)

Nessa linha, quanto ao aspecto da *intensidade da relação da situação fática normatizada com a estrutura básica descrita no tipo da competência em análise* e do *fim primário a que se destina a norma proposta* por Christoph Degenhart, creio estarmos diante de dimensão que aponta para a inconstitucionalidade da norma municipal impugnada, uma vez que a situação normatizada na espécie guarda nexos muito mais estreitos com a regulação do aproveitamento energético dos cursos de água e à formulação de normas gerais de proteção do meio ambiente que eventual competência comum do Município de Cuiabá para tratar sobre assunto de interesse local ou suplementação a normas federais ou estaduais. Vence-se, portanto, a aparente incidência do assunto em mais de um tipo de competência.

Confiram-se, nesse sentido, os seguintes precedentes desta Corte:

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 termoelétricas, hidrelétricas e

**ADPF 979 AGR / MT**

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)

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 seu 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, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 18.03.2022)

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONSTITUCIONAL. ARTS. 1º A 4º DA LEI N. 7.015/2015 DE JARAGUÁ DO SUL/SC. RESTRIÇÕES A LIGAÇÕES DE ENERGIA ELÉTRICA E ÁGUA. LEGITIMIDADE ATIVA. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EXPLORAR E LEGISLAR

**ADPF 979 AGR / MT**

SOBRE ENERGIA ELÉTRICA. ARGUIÇÃO CONHECIDA EM PARTE E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADA PROCEDENTE. 1. Há legitimidade ativa das entidades de classe de âmbito nacional para o ajuizamento de ação de controle abstrato em caso de se comprovar nexo entre os objetivos institucionais e o conteúdo material dos textos normativos impugnados. Precedentes. 2. Este Supremo Tribunal admite o aditamento da inicial nas ações de controle concentrado quando se tratar de impugnação de eventual norma revogada pela norma questionada em ação pendente de julgamento. Precedentes. 3. Ao se estabelecer condicionantes para o fornecimento de energia elétrica a pretexto de regular o desenvolvimento urbano do município, o regulador municipal exorbitou de sua competência: usurpação de competência exclusiva da União para legislar sobre o serviço de energia elétrica. Precedentes. 4. Arguição parcialmente conhecida e, nesta parte, julgada procedente para declarar inconstitucionais as expressões referentes ao fornecimento de “energia elétrica” e “Centrais Elétricas de Santa Catarina S/A – CELESC”, constantes do parágrafo único e caput do art. 1º, caput do art. 2º, caput do art. 3º e caput do art. 4º da Lei n. 7.015/2015 de Jaraguá do Sul/SC. Ausente efeito repristinatório por permanecer em vigor o art. 6º da Lei n. 7.015/2015 de Jaraguá do Sul/SC, pelo qual se prevê a revogação expressa da lei anterior, na qual regulada parte da matéria debatida nos autos. (ADPF nº 452, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 14/05/2020)

Entendo, portanto, que a Lei nº 6.766/2022 do Município de Cuiabá, é **formalmente inconstitucional** por violação aos arts. 20, III e VIII; 21, XII, “b”; 22, IV; e 176, da Constituição Federal de 1988.

Ademais, como já registrei, o Rio Cuiabá é gerido pela Agência Nacional de Águas – ANA, agência reguladora que tem a competência para definir as condições de operação de reservatórios de aproveitamentos hidrelétricos, em articulação com o Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS, conforme a Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000.

**ADPF 979 AGR / MT**

A Resolução ANA nº 64, de 4 de setembro de 2018, sobrestou, pelo período de aproximadamente um ano e meio, os processos referentes aos requerimentos de Declarações de Reserva de Disponibilidade Hídrica e de Outorgas de direito de uso de recursos hídricos para novos aproveitamentos hidrelétricos em rios de domínio da União na Região Hidrográfica do Paraguai, composta, entre outros, pelo Rio Cuiabá.

Após estudo conduzido pela Agência, sobreveio a Resolução nº 43, de 28 de setembro de 2020, na qual a ANA revogou expressamente a determinação anterior de sobrestamento, com fundamento na Nota Técnica Conjunta nº 3/2020/SPR/SRE, na qual expõe as seguintes considerações a respeito do Rio Cuiabá:

“Os resultados da análise integrada, seguindo o fluxograma apresentado na Figura 2, indicam áreas estratégicas como rota migratória dos peixes migradores, ou seja, que permitem a conexão entre a planície e áreas do planalto utilizadas em grande escala para a reprodução dessas espécies. Além disso suportam uma atividade pesqueira importante em suas diversas modalidades. As áreas identificadas como estratégica para manutenção dos recursos pesqueiros são partes das bacias: (...) **Cuiabá: Cuiabá, Cuiabazinho e baixo Manso** (...)

Nessas sub-bacias, a reprodução das espécies migradoras foi muito representativa (elevado fluxo de ovos e larvas de migradores) dentro da bacia amostrada. Nelas também se verifica a realização de atividades significativas das diversas modalidades de pesca. A instalação de barragens, com ou sem aproveitamentos hidrelétricos (AHEs), interromperá a conectividade entre as áreas de jusante e a montante desses barramentos e consequentemente impedirá as migrações ascendente (chegada dos peixes migradores até as áreas de desova no tempo exato de maturação) e descendente (chegada da larva no tempo adequado aos locais de crescimento na planície alagada).

Ao impedir os fluxos migratórios, **essas estruturas**

**ADPF 979 AGR / MT**

**provocam impactos negativos sobre a manutenção dos estoques pesqueiros não somente nessas bacias, como também em bacias conectadas e no Pantanal. Com isso, a atividade pesqueira na região teria sua sustentabilidade comprometida, configurando, portanto, conflito com o uso da água preexistente.**

Do mesmo modo, foram identificadas áreas não estratégicas para a manutenção dos estoques pesqueiros e pouco relevantes para a conexão entre a planície e o planalto. Em parte dessas áreas observou-se ausência ou baixa reprodução dos migradores devido provavelmente às condições ambientais, como graves assoreamentos (rios muito rasos) ou a alta transparência da água (aumenta a predação de ovos e larvas). Em outras, em que pese tenham importância para a reprodução, o impacto da instalação de novas barragens na conectividade é reduzido. As áreas identificadas como não estratégicas ou sem impacto significativo sobre o estoque pesqueiro são partes das bacias: (...) **Cuiabá: alto Manso, Arica-mirim e Mutum; (...)**

Considerando as motivações elencadas e os resultados apresentados nesta Nota Técnica, recomenda-se que as análises dos pedidos de DRDH ou outorga para barragens, com ou sem AHEs, localizados em rios de domínio da União na RH-Paraguai, sejam realizadas conforme descrito a seguir.

Se a barragem, com ou sem AHE, estiver localizada em sub-bacia classificada na Categoria 1 – “Áreas não estratégicas ou sem impacto sobre o estoque pesqueiro”, recomenda-se que a análise do pedido de DRDH ou outorga siga o procedimento geral adotado pela ANA para esse tipo de empreendimento.

Se a barragem, com ou sem AHE, estiver localizada em sub-bacia classificada na Categoria 2 – “Áreas com existência de conflito regional ou local com a pesca e/ou turismo”, recomenda-se que a análise do pedido de DRDH ou outorga seja realizada conforme descrito a seguir.

Se a barragem não possuir tecnologia de passagem de peixes que vise a mitigar os seus impactos sobre a ictiofauna,

**ADPF 979 AGR / MT**

recomenda-se que o requerente seja informado sobre os resultados apresentados nesta Nota Técnica e seja solicitado a fazer reavaliação do seu pedido. Caso não seja apresentada essa reavaliação, recomenda-se que o pedido seja indeferido por descumprimento do parágrafo único do art. 13 da Lei 9.433, de 08 de janeiro de 1997.

Se a barragem possuir tecnologia de passagem de peixes que vise mitigar os seus impactos sobre a ictiofauna, recomenda-se que o pedido de DRDH ou outorga, para a devida análise, venha acompanhado de manifestação formal de anuência quanto à tecnologia proposta, que considere inclusive os resultados desta Nota Técnica, emitida pelo órgão ambiental responsável, tendo em vista as competências estabelecidas na Política Nacional de Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, na Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, e em outras legislações correlatas.” (Disponível em: [https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/planos-e-estudos-sobre-rec-hidricos/plano-de-recursos-hidricos-rio-paraguai/09-nt-3\\_2020\\_spr\\_sre.pdf](https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/planos-e-estudos-sobre-rec-hidricos/plano-de-recursos-hidricos-rio-paraguai/09-nt-3_2020_spr_sre.pdf). Acesso em: 27 abr. 2023)

Essa Nota Técnica parece indicar que, ao contrário de alegações de que seria omissa na sua atuação, a Agência Nacional de Águas teria adotado comportamento condizente com o que se espera de uma agência reguladora na sua função regulamentar.

Nesse contexto, ainda que o Município de Cuiabá não estivesse violando competência privativa da União para dispor sobre o tema, seus legisladores **não poderiam substituir entendimento de agência reguladora sem o ônus argumentativo do regulador**, conforme decidiu esta Corte quando do julgamento da ADI 5.779 (Rel. Min. Nunes Marques, Redator p/ Acórdão Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 23-02-2022).

Na ocasião, debatia-se a legitimidade democrática da atuação das agências reguladoras no contexto das suas relações com o Poder Legislativo. A controvérsia advém do fato de que não há fórmulas

**ADPF 979 AGR / MT**

universais quanto à preponderância da reserva de administração *vis à vis* a primazia do legislativo, motivo pelo qual é o contexto institucional que muitas vezes desvenda os espaços de atuação do Poder Legislativo frente à atuação da autoridade reguladora.

Como bem destaca o Professor **MÁRCIO IÓRIO ARANHA**, o diferencial de um regime jurídico regulatório é que, ao contrário dos demais ambientes não regulados, existe uma nota característica de constante batimento entre resultados esperados e resultados efetivamente alcançados. Nesse sentido, o autor destaca com clareza que “*o mecanismo regulador se apresenta como um diferencial do regime jurídico regulatório, revelando-o como um conjunto de atuações normativas e administrativas capazes de interagir pari passu com os rumos efetivamente detectados no ambiente regulado para redirecioná-lo aos deveres normativos de concretização dos direitos fundamentais*” (ARANHA, Márcio Iório. **Manual de Direito Regulatório**. London: Laccademia Publishing, 2015. p. 90).

Ainda nas palavras do autor, o que diferencia a intervenção regulatória da intervenção legislativa ordinária é que aquela “*transparece o conjunto de produções não só normativas, mas administrativas de diuturna reconfiguração do ambiente regulado, como também do formato estatal de ataque aos problemas nele detectados*” (ARANHA, Márcio Iório. **Manual de Direito Regulatório**. London: Laccademia Publishing, 2015. p. 91).

Desse modo, se a matéria é própria da **regulação**, o Congresso precisaria desincumbir-se do ônus do regulador, como pontifica **CARLOS ARI SUNDFELD**: justificar a escolha regulatória, “*com a análise profunda das alternativas existentes, de seus custos e, ainda, de seus possíveis efeitos positivos e negativos*” (SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para Céticos**. São Paulo: Malheiros: 2017, p. 206).”

Por esses motivos, consolidou-se a compreensão de que o legislador não pode superar entendimento da agência reguladora legalmente constituída para proteger determinado bem jurídico sem comprovar que se trata de um juízo baseado em evidência.

No caso, ao contrário do que orientam os precedentes desta Corte, a lei de Cuiabá aparenta ter pretendido substituir entendimento da ANA,



**ADPF 979 AGR / MT**

que é a responsável por permitir ou não a construção de usinas hidrelétricas em determinados trechos do Rio Cuiabá, sem demonstrar erro evidente da agência.

Verifico, nesse sentido, que a Lei municipal, além de invadir competência privativa da União para legislar sobre águas e energia e dispor sobre os bens federais, também ocupou um espaço normativo que pertence à Agência Nacional de Águas, autarquia sob regime especial que detém capacidade técnica e legal para definir as condições para aproveitamentos hidrelétricos dos reservatórios do Rio Cuiabá.

Ante o exposto, divirjo do Eminent Relator para dar provimento ao agravo regimental, **conhecer da ADPF e julgar procedente o pedido**, declarando a inconstitucionalidade da Lei nº 6.766/2022, do Município de Cuiabá.

É como voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 979**

PROCED. : MATO GROSSO

**RELATOR : MIN. EDSON FACHIN**

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. GILMAR MENDES

AGTE.(S) : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE GERACAO DE ENERGIA LIMPA -  
ABRAGEL

ADV.(A/S) : JOAO PAULO PESSOA (183013/MG, 1037A/SE, 273340/SP)

ADV.(A/S) : JOAO MARCOS NETO DE CARVALHO (289543/SP)

AGDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ

AGDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DE CUIABÁ

ADV.(A/S) : ANDRE LUIZ DE ANDRADE POZETI (4912/O/MT)

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, deu provimento ao agravo regimental, conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental e julgou procedente o pedido, declarando a inconstitucionalidade da Lei nº 6.766/2022 do Município de Cuiabá, nos termos do voto do Ministro Gilmar Mendes, Redator para o acórdão, vencidos os Ministros Edson Fachin (Relator) e Rosa Weber (Presidente). Plenário, Sessão Virtual de 12.5.2023 a 19.5.2023.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário