

Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade n.º 0000359-46.2022.8.19.0010
Relator: Des. Mauro Dickstein
Arguente: EGRÉGIA 5ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
Interessada₁: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE GERAÇÃO DE ENERGIA LIMPA
Interessado₂: MUNICÍPIO DE BOM JESUS DO ITABAPOANA
Legislação: Lei MBIJ n.º 1.514/22
▪ Art. 4º, II

ACÓRDÃO

CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 1.514/22 DO MUNICÍPIO DE BOM JESUS DO ITABAPOANA (ART. 4º, II). MANDADO DE SEGURANÇA. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO. RESTRIÇÃO À IMPLANTAÇÃO DE BARRAGENS. ACOLHIMENTO DO INCIDENTE.

I. CASO EM EXAME

1. Incidente de arguição de inconstitucionalidade suscitado pela egrégia 5ª Câmara de Direito Público, a fim de que o Órgão Especial afira a compatibilidade do art. 4º, II, da Lei n.º 1.514/22, do Município de Bom Jesus do Itabapoana, com os arts. 20, III e VIII, 21, XII, *b*, e XIX, e 22, IV, da Constituição da República.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Discute-se a compatibilidade do art. 4º, II, da Lei n.º 1.514/22, do Município de Bom Jesus do Itabapoana – segundo o qual “não será permitido no Monumento Natural Municipal das Cachoeiras e Corredeiras do Rio Itabapoana a implantação de barragens e trechos de vazão reduzida para quaisquer fins, bem como obras de retificação e canalização” – com a Constituição da República, notadamente com os arts. 20, III e VIII, 21, XII, *b*, e XIX, e 22, IV.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. É formalmente inconstitucional a norma que, a pretexto de regulamentar unidade de conservação municipal, embaraça a atividade hidrelétrica local, uma vez que a Constituição da República atribui à União a competência privativa para legislar sobre águas (art. 22, IV), bem como a competência material 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” (art. 21, XII, *b*), além de “instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso” (art. 21, XIX), tendo em vista, ainda, propriedade federal do rio em questão (art. 20, III) e dos potenciais de energia hidráulica (art. 20, VIII). Jurisprudência.

4. “A criação de unidade de conservação, nesse contexto, configura mero pretexto – inconstitucional – para impedir a União de exercer sua competência regular, obstando a instalação de usinas hidrelétricas no curso [do rio], o que denota o desvio de finalidade legislativa e o abuso perpetrado pelo município [...] e, portanto, sua incompatibilidade com o texto constitucional”, de sorte que, “caso seja placitada a prática de entes federados criarem unidades de conservação no curso integral de rios que passem pelos respectivos territórios, estaria inviabilizada a atuação legislativa da União e a instalação de usinas hidrelétricas, causando enormes prejuízos ao pacto federativo e à repartição de competências constitucionalmente fixada, além de potenciais danos ao sistema

elétrico como um todo” (*in*: ADPF 218).

IV. DISPOSITIVO

5. Incidente acolhido: declaração de inconstitucionalidade do art. 4º, II, da Lei n.º 1.514/22, do Município de Bom Jesus do Itabapoana.

Dispositivos relevantes citados: Lei MBI n.º 1.514/22, art. 4º, II; CRFB/88, arts. 22, IV; 21, XII, b, e XIX; 20, III e VIII.

Jurisprudência relevante citada: STF, ADI 7076, rel. Min. Roberto Barroso, Pleno, DJe 19-07-2022; ADI 7319, Red. p/ acd. Gilmar Mendes, Pleno, DJe 04-07-2023; ADPF 979 AgR, red. p/ acd. Min. Gilmar Mendes, Pleno, DJe 27-06-2023; ADPF 218, rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, DJ 12-05-2025.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Desembargadores que compõem o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, na conformidade da certidão de julgamento, por maioria de votos, em acolher o incidente, para declarar a inconstitucionalidade do inciso II do art. 4º da Lei n.º 1.514/22, do Município de Bom Jesus do Itabapoana, nos termos do voto do Desembargador Relator.

Rio de Janeiro, *na data do julgamento.*

MAURO DICKSTEIN
Desembargador Relator

RELATÓRIO

Cuida-se de incidente de arguição de inconstitucionalidade suscitado pela egrégia 5ª Câmara de Direito Público, sob esta relatoria, a fim de que o Órgão Especial afira a compatibilidade do art. 4º, II, da Lei n.º 1.514/22, do Município de Bom Jesus do Itabapoana, com os arts. 20, III e VIII, 21, XII, *b*, e XIX, e 22, IV, da Constituição da República.

Eis o teor do dispositivo questionado:

Lei MBIJ n.º 1.514/22

Art. 4º. Não será permitido no MNCI:

I – o exercício de atividade que danifique a paisagem e ameace extinguir espécie da fauna aquática ou que possa colocar em risco o equilíbrio do ecossistema fluvial;

II – a implantação de barragens e trechos de vazão reduzida para quaisquer fins, bem como obras de retificação e canalização;

III – a lavra de cascalhos, seixos rolados e outros.

Parágrafo único. A lavra de areia será autorizada somente nas condições e em segmentos do rio previstas no plano de manejo do MNCI.

Nos termos do art. 948 do Código de Processo Civil, o ente público e a Procuradoria de Justiça foram instados a se manifestar sobre a constitucionalidade do dispositivo (fls. 494), ocasião em que o município, defendendo-a, assinalou que “*o legislador constitucional e infraconstitucional não identificou expressamente que possui competência para criar uma unidade de conservação*”, de maneira que, “*mesmo quando se trata de um bem público que seja de propriedade da União, é o caso do Rio Itabapoana, haja vista banhar três Estados da Federação (MG, ES e RJ), na forma do art. 20 da CF, os outros Entes Federativos, poderiam, em tese, provocar a criação de Unidade de conservação natural, posto que o dever de preservar o meio ambiente impõe-se a toda esfera do Poder Público, seja Federal, Estadual ou Municipal*” (fls. 501). Especificamente quanto à lei em voga, lembrando o tema n.º 145 da repercussão geral, aduziu que, “*na prevalência de interesses, buscou o município justamente a proteção do meio ambiente nos limites impostos pela Constituição Federal*” (fls. 504).

A Procuradoria de Justiça, a respeito da matéria constitucional, pugnou pelo “*acolhimento do incidente de arguição de inconstitucionalidade do art. 4º da Lei n.º 1.514/22 do Município de Bom Jesus do Itabapoana, com a conseqüente suspensão do julgamento dos recursos e encaminhamento dos autos ao Órgão Especial, com fundamento nos artigos 97 da CF/88 e 948 do CPC*” (fls. 513).

A Câmara arguente suscitou, então, o incidente nos termos da seguinte ementa (fls. 527):

QUESTÃO DE ORDEM. APELAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO PREVENTIVO. PRETENSÃO À ABSTENÇÃO DA PRÁTICA DE ATOS POR AUTORIDADES DO MUNICÍPIO DE BOM JESUS DO ITABAPOANA FUNDADOS EM LEI REPUTADA INCONSTITUCIONAL POR VIOLAÇÃO DE COMPETÊNCIAS FEDERAIS A RESPEITO DA GERAÇÃO DE ENERGIA HIDRELÉTRICA. CRIAÇÃO DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO MUNICIPAL, MEDIANTE PROIBIÇÃO DE "IMPLANTAÇÃO DE BARRAGENS E TRECHOS DE VAZÃO REDUZIDA PARA QUAISQUER FINS, BEM COMO OBRAS DE RETIFICAÇÃO E CANALIZAÇÃO" (ART. 14, II, LEI N.º 1.514/22). SENTENÇA QUE, DEPOIS DE REGULAR TRAMITAÇÃO DO FEITO, EXTINGUE-O, MEDIANTE INDEFERIMENTO DA INICIAL, AO FUNDAMENTO DE SE TRATAR DE IMPETRAÇÃO CONTRA LEI EM TESE (CF. VERBETE SUMULAR N.º 266/STF). REFORMA QUE SE IMPÕE. NORMA PROIBITIVA QUE PROJETA EFEITOS CONCRETOS (DOCTRINA). "A ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA QUE AMPARA OS EFEITOS CONCRETOS RESULTANTES DO ATO COATOR ATACADO PODE SER SUSCITADA COMO CAUSA DE PEDIR DO MANDADO DE SEGURANÇA, PODENDO, SE PROCEDENTE, SER DECLARADA EM CONTROLE DIFUSO (INCIDENTER TANTUM) PELO JUIZ OU PELO TRIBUNAL" (STJ). DESCONSTITUIÇÃO DA SENTENÇA TERMINATIVA. SUBSEQUENTE JULGAMENTO DA DEMANDA (ART. 1.013, § 3º, I, CPC). INDÍCIOS DE INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA INDICADA, DIANTE DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE ÁGUAS (ART. 22, IV), BEM COMO DA COMPETÊNCIA MATERIAL 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" (ART. 21, XII, B, CR), ALÉM DE "INSTITUIR SISTEMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS E DEFINIR CRITÉRIOS DE OUTORGA DE DIREITOS DE SEU USO" (ART. 21, XIX, CR), TENDO EM VISTA, AINDA, PROPRIEDADE FEDERAL DO RIO EM QUESTÃO (ART. 20, III) E DOS POTENCIAIS DE ENERGIA HIDRÁULICA (ART. 20, VIII). QUESTÃO CONSTITUCIONAL A SER SUBMETIDA AO ÓRGÃO DE CÚPULA, COMPETENTE PARA AVALIÁ-LA. RESERVA DE PLENÁRIO (ART. 97, CR, E SÚMULA VINCULANTE N.º 10). SUSCITAÇÃO DO INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE (ART. 949, II, CPC). (Ap 0000359-46.2022.8.19.0010, de nossa relatoria, j. 18/02/2025, 5ª Câmara de Direito Público).

A Procuradoria de Justiça em atuação no Órgão Especial opina pela improcedência do incidente (fls. 578-580):

Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade. Lei nº 1.514/2022 que instituiu o Monumento Natural Municipal das Cachoeiras e Corredeiras do Rio Itabapoana, e proibiu, no inciso II, artigo 4º, "a implantação de barragens e trechos de vazão reduzida para quaisquer fins, bem como obras de retificação e canalização." Competência comum da União, dos Estados e dos Municípios em matéria ambiental. Competência do Município para legislar sobre interesse local e suplementar à legislação federal e estadual. Lei Complementar 140/2011 que fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, dentre outros. Possibilidade de o Município dispor sobre a criação de Unidade de Conservação Natural, no exercício

dever de preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, definindo os espaços territoriais a serem especialmente protegidos, sendo vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção. Tese nº 145 do STF, com repercussão geral reconhecida, no sentido de que: "O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do 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 Constituição Federal)". Precedentes do STF. Lei nº 9.985/2000, regulamentando o artigo 225 da Constituição da República e instituindo o Sistema Nacional de Conservação da Natureza (SNUC). Estabelecimento de critérios e normas para a criação, implantação e gestão das áreas naturais a serem preservadas. Proteção das paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica. Monumento Natural. Unidade de Conservação de proteção integral. Incompatibilidade com a implantação de barragens, de trechos de vazão reduzida e de obras de retificação e canalização. Inevitável modificação da paisagem. Outros impactos ambientais. Conceito de múltiplos usos da água respeitado pela Lei vergastada, desde que observadas condições e restrições do Plano de Manejo. Lei nº 9.433/1997 (Lei das águas). Gestão sistemática dos recursos hídricos e adequação às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das regiões. Harmonia da Lei questionada com a legislação de regência. Proibições previstas no artigo 2º, inciso II, da Lei 1.514/2022 necessárias para a concretização do seu escopo, qual seja, a criação de um Monumento Natural e a preservação da beleza cênica. Precedentes do Egrégio Órgão Especial afirmando a constitucionalidade de leis municipais sobre matéria ambiental, na forma dos artigos 23 e 225 da Constituição Federal, destacando a competência comum dos municípios para zelar pela proteção do meio ambiente. Parecer pela improcedência do Incidente, para declarar a constitucionalidade do inciso II, do artigo 4º, da Lei nº 1.514/2022, do Município de Bom Jesus do Itabapoana.

É o relatório.

Discute-se a compatibilidade do art. 4º, II, da Lei n.º 1.514/22, do Município de Bom Jesus do Itabapoana, com a Constituição da República, notadamente com os arts. 20, III e VIII, 21, XII, *b*, e XIX, e 22, IV.

Avulta a inconstitucionalidade entrevista pelo órgão fracionário.

Recapitule-se que a associação impetrante (ora interessada) desenvolve tese no sentido de que a unidade de conservação em discussão no *mandamus* – Monumento Natural Municipal das Cachoeiras e Corredeiras do Rio Itabapoana – teria sido concebida em *desvio de finalidade*, de modo a, na realidade, obstar a *atividade hidrelétrica* no município, nos termos da vedação insculpida no já citado art. 4º, II, da lei local, segundo o qual, lembre-se, não será permitida “a implantação de barragens e trechos de vazão reduzida para quaisquer fins, bem como obras de retificação e canalização”, o que teria o condão de violar a Constituição da República.

Nesse contexto, de fato evidencia-se a inconstitucionalidade formal da norma

combatida, uma vez que, como gizado pelo órgão originário, a Constituição atribui à União a competência privativa para legislar sobre águas (art. 22, IV), bem como a competência material 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*” (art. 21, XII, b), além de “*instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso*” (art. 21, XIX), tendo em vista, ainda, propriedade federal do rio em questão (art. 20, III) e dos potenciais de energia hidráulica (art. 20, VIII).

Essa compreensão está consolidada na Corte Constitucional:

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 7076, rel. Min. Roberto Barroso, Pleno, DJe 19-07-2022).

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n. 11.865/2022, do Estado de Mato Grosso. Proibição de construção de usinas hidrelétricas – UHE e pequenas centrais hidrelétricas – PCH em toda a extensão do Rio Cuiabá. Inconstitucionalidade formal e material.
Procedência do pedido.

1. Lei n. 11.865/2022, do Estado de Mato Grosso, que proíbe a construção de Usinas Hidrelétricas UHE e pequenas Centrais Hidrelétricas PCH em toda a extensão do Rio Cuiabá.

2. A situação normatizada na espécie guarda nexos muito mais estreitos com a regulação do aproveitamento energético dos cursos de água e com a formulação de normas gerais de proteção do meio ambiente que com eventual competência subsidiária do Estado do Mato Grosso para tratar sobre temas de competência comum.

3. 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.

4. Pedido julgado procedente. Declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 11.865, de 30 de agosto 2022, do Estado de Mato Grosso. (ADI 7319, red. p/ acd. Gilmar Mendes, Pleno, DJe 04-07-2023).

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 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. (ADPF 979 AgR, red. p/ acd. Min. Gilmar Mendes, Pleno, DJe 27-06-2023).

Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Direito ambiental. Arts. 1º, II, 5º, caput e parágrafo único, da Lei 3.224/2008 do Município de Ponte Nova/MG. Lei 3.225/2008 do Município de Ponte Nova/MG. Competência privativa da União para legislar sobre água e energia. Competência concorrente para dispor sobre meio ambiente. Normas gerais editadas pela União. Observância obrigatória pelos demais entes federados. Procedência dos pedidos.

I. Caso em exame

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta, pelo Presidente da República, em face (i) dos arts. 1º, II, 5º, caput e parágrafo único, da Lei 3.224/2008 do Município de Ponte Nova/MG e (ii) da Lei 3.225/2008 do Município de Ponte Nova/MG.

2. O art. 1º, II, da Lei municipal 3.224/2008 dispõe acerca da impossibilidade de supressão de vegetação natural, salvo em casos de “extrema necessidade e de interesse social”. Por sua vez, o art. 5º, caput e parágrafo único, do mesmo diploma normativo versa sobre a necessidade de emprego do método menos impactante a ser utilizado para geração de energia, condicionando a escolha à aprovação do CODEMA de Ponte Nova/MG.

3. A Lei municipal 3.225/2008, de outro lado, estabelece que toda extensão do Rio Piranga que passa pelo Município de Ponte Nova/MG consubstancia monumento natural, proibindo a realização de quaisquer obras ou serviços que alterem ou descaracterizem drasticamente

a paisagem natural de referido curso d'água, bem como a construção de hidrelétricas, a transposição de águas e hidrovias.

II. Questão em discussão

4. A questão submetida à apreciação envolve saber se (i) os municípios detêm competência para legislar sobre água e energia; (ii) os municípios, ao exercerem sua competência legislativa suplementar, podem editar atos normativos contrastantes com a legislação federal que versa sobre normas gerais; (iii) ocorreu abuso de competência na criação de unidade de conservação; (iv) a criação de unidades de conservação prescinde da observância das normas de organização e procedimento estipuladas pela Lei 9.985/2000.

III. Razões de decidir

5. Preliminar. Prejudicialidade por ausência de interesse de agir. Rejeição. A questão em exame encontra-se no plano normativo, no qual esta Corte, em controle de constitucionalidade, examina compatibilidade das leis impugnadas com a Constituição Federal. Os diplomas normativos questionados continuam em vigor, subsistindo interesse em aferir a sua constitucionalidade, de modo que não há que se falar em prejudicialidade.

6. Preliminar. Impugnação de lei municipal. Não preenchimento do requisito da subsidiariedade. Rejeição. 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 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.

7. Mérito. Competência privativa da União para legislar sobre água e energia. A situação normatizada na espécie guarda nexu muito mais estreito com a regulação do aproveitamento energético dos cursos de água que eventual competência comum do Município de Ponte Nova/MG para tratar sobre assunto de interesse local ou suplementação a normas federais ou estaduais. Ao proibir a construção de UHEs e PCHs e estipular a necessidade de emprego do método menos impactante a ser utilizado para geração de energia, 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 Piranga, que é de domínio da União.

8. Mérito. Competência da União para dispor sobre normas gerais ambientais. Intervenção ou supressão de vegetação nativa. Os Estados e os Municípios não detêm competência para legislar sobre normas gerais em matéria de meio ambiente, tema explicitamente de competência da União, sendo interdito, em existindo lei editada pela União, aos Estados e ao Municípios disporem de forma geral e em contrariedade às disposições federais.

8.1. O Código Florestal de 1965 permitia a supressão de vegetação quando fosse necessário à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social. Por sua vez, o Código Florestal de 2012 autoriza esse procedimento, ressalvadas outras circunstâncias excepcionais, nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental. Portanto, são requisitos alternativos. O art. 1º, II, da Lei municipal 3.224/2008, por sua vez, fixa que somente em caso de "extrema necessidade e interesse social" será possível a supressão de vegetação no âmbito do Município de Ponte Nova/MG. Além de estabelecer um qualificativo novo ("extrema"), referido dispositivo estipula requisitos cumulativos, em absoluto descompasso com o quanto assentado pelas normas gerais editadas pela União.

8.2. O mesmo art. 1º, II, ainda impõe, para constatação da “extrema necessidade e interesse social”, a elaboração de “exaustivos estudos de alternativas tecnológicas, inclusive quanto à possibilidade de se desenvolverem por outras formas e em outras áreas que não as conceituadas como de preservação permanente pela Lei”. Verifica-se, assim, que foram impostos condicionamentos adicionais, não previstos na legislação federal pertinente, o que evidencia o descompasso da norma examinada com as disposições gerais estabelecidas pela União, a permitir juízo de inconstitucionalidade.

9. Mérito. Fidelidade à federação e desvio de finalidade legislativa. O princípio da lealdade à federação atua como um dos mecanismos de correção, de alívio das tensões inerentes ao Estado Federal, junto aos que já se encontram expressamente previstos na própria Constituição. Sua presença silenciosa, não escrita, obriga cada parte a considerar o interesse das demais e do conjunto. Transcende o mero respeito formal das regras constitucionais sobre a federação, porque fomenta uma relação construtiva, amistosa e de colaboração. Torna-se, assim, o espírito informador das relações entre os entes da federação, dando lugar a uma ética institucional objetiva, de caráter jurídico, não apenas político e moral. Consubstancia um filtro à liberdade da União, dos Estados e dos Municípios no exercício de suas competências, de modo a evitar o abuso.

9.1. Na hipótese em análise, o abuso perpetrado pelo Município de Ponte Nova/MG resta evidente, na medida em que o objetivo declarado da Lei municipal 3.225/2008 era impedir a instalação de usinas hidrelétricas no Rio Piranga, notadamente em sua extensão que corta o referido ente federado, fato confessado pela Câmara Legislativa local ao prestar as informações que lhe foram solicitadas. Esse propósito está explícito no próprio art. 2º do diploma legislativo municipal, que veda a realização de quaisquer obras ou serviços que descaracterizem a paisagem natural do Rio Piranga, proibindo, em especial, “construção de hidrelétricas, transposição de águas e hidrovias”.

9.2. A criação de unidade de conservação, nesse contexto, configura mero pretexto – inconstitucional – para impedir a União de exercer sua competência regular, obstando a instalação de usinas hidrelétricas no curso do Rio Piranga, o que denota o desvio de finalidade legislativa e o abuso perpetrado pelo Município de Ponte Nova/MG e, portanto, sua incompatibilidade com o texto constitucional.

9.3. Caso seja placitada a prática de entes federados criarem unidades de conservação no curso integral de rios que passem pelos respectivos territórios, estaria inviabilizada a atuação legislativa da União e a instalação de usinas hidrelétricas, causando enormes prejuízos ao pacto federativo e à repartição de competências constitucionalmente fixada, além de potenciais danos ao sistema elétrico como um todo.

10. Mérito. Criação de unidade de preservação. Necessidade de observância das normas gerais fixadas pela União. A Lei 9.985/2000, ao regulamentar o art. 225, § 1º, da Constituição Federal e instituir o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, consubstancia um diploma legislativo que, editado pela União no exercício regular de sua competência, veicula normas de caráter geral e, por conseguinte, de observância obrigatória por todos os demais entes federados.

10.1. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público (Lei 9.985/2000, art. 22, o que não significa a imprescindibilidade de sua veiculação mediante lei em sentido estrito. Há um procedimento que deve ser observado, sob pena de invalidade da criação e ampliação das unidades de conservação. Revela-se imprescindível a realização prévia de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade (Lei 9.985/2000, art. 22, § 2º), sendo dever do Poder Público, no processo de consulta pública, fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas (Lei 9.985/2000, art. 22, § 3º).

10.2. Consoante a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a inobservância das normas de organização e procedimento estipuladas pela Lei 9.985/2000 tem o condão de macular o ato mediante o qual criada ou ampliada uma unidade de conservação.

10.3. A Lei municipal 3.225/2008 não observou as normas de organização e procedimento estabelecidas pela Lei 9.985/2000. O art. 3º de referido diploma municipal consigna, expressamente, que os estudos técnicos e a consulta pública seriam realizados no prazo de 90 (noventa) dias, ou seja, a lei municipal em exame criou uma unidade de conservação sem efetivar, de forma antecedente, a concorrente consulta pública e o pertinente estudo técnico a que se refere o § 2º do art. 22 da Lei 9.985/2000, o que demonstra sua inconstitucionalidade.

IV. Dispositivo

11. Pedidos julgados procedentes.

(ADPF 218, rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, DJ 12-05-2025).

Aliás, o próprio Ministério das Minas e Energia, instado a manifestar-se sobre o projeto que precedeu a lei em voga, consignou que ele “*interfere na política energética e no aproveitamento de bens da União, na medida em que propõe a proibição da ‘implantação de barragens e trechos de vazão reduzida para quaisquer fins’*”, pelo que opinou, *verbis* (fls. 95):

Diante do exposto, solicita-se o arquivamento do Projeto de Lei (PL) nº 46, de 20 de setembro de 2021, de Criação do Monumento Natural Municipal das Cachoeiras e Corredeiras do Rio Itabapoana/RJ, em virtude que trata de temas incompatíveis, do ponto de vista das competências dos municípios, ao disciplinado na Constituição Federal de 1988, a qual outorgou à União e aos Estados o domínio sobre rios e à União o domínio sobre os potenciais de energia hidráulica.

Por fim, cabe referir que, segundo o Ministério Público, o núcleo primordial da norma examinada “*se refere à matéria ambiental, e à sua proteção, e não à exploração dos serviços, instalações de energia elétrica e aproveitamento energético dos cursos de água, ainda que esta seja tangenciada reflexamente*” (fls. 583), além de que “*as proibições previstas no inciso II, do artigo 4º, da Lei Municipal nº 1.514/2022, são necessárias para a concretização do escopo ao qual se propõe à criação de um Monumento Natural, nos termos do artigo 12 da Lei nº 9.985/2000, restando evidente o interesse predominantemente local, uma vez que a visa proteger o Rio Itabapoana dentro dos seus limites territoriais*” (fls. 593).

Ocorre que o vício de inconstitucionalidade não decorre da concepção, em si mesma, da unidade de conservação pelo Poder Legislativo municipal, mesmo porque “*é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente, combater a poluição em qualquer de suas formas, preservar as florestas, a fauna e a flora*” (art. 23, VI e VII, CR) e são mesmo legítimas as razões expostas pelo Poder Público municipal para tentar conter a proliferação de PCHs; contudo, a instância para os debates pertinentes – técnicos e jurídicos – a respeito das medidas a serem adotadas nu

contexto de conflito de competências federativas não corresponde ao âmbito *local*, mesmo porque a invalidade ora reconhecida reside em apenas um dispositivo legal, não em todo o diploma.

Como reiteradamente assentado pela Corte Constitucional em contextos congêneres, *“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 [...] para tratar sobre assunto de interesse local ou suplementação a normas federais ou estaduais”*, de maneira que, *“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]”* (in: ADPF 979 AgR).

De mais a mais, tem sido igualmente frisado que *“a criação de unidade de conservação, nesse contexto, configura mero pretexto – inconstitucional – para impedir a União de exercer sua competência regular, obstando a instalação de usinas hidrelétricas no curso [do rio], o que denota o desvio de finalidade legislativa e o abuso perpetrado pelo município [...] e, portanto, sua incompatibilidade com o texto constitucional”*; caso seja *“placitada a prática de entes federados criarem unidades de conservação no curso integral de rios que passem pelos respectivos territórios, estaria inviabilizada a atuação legislativa da União e a instalação de usinas hidrelétricas, causando enormes prejuízos ao pacto federativo e à repartição de competências constitucionalmente fixada, além de potenciais danos ao sistema elétrico como um todo”* (in: ADPF 218).

À vista do exposto, acolhendo-se o incidente suscitado, declara-se a inconstitucionalidade do inciso II do art. 4º da Lei n.º 1.514/22, do Município de Bom Jesus do Itabapoana.

Rio de Janeiro, na data do julgamento.

MAURO DICKSTEIN
Desembargador Relator

GP