



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

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL:

O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL no fim assinado, no uso de
suas atribuições, com fundamento no artigo 129, inciso IV, da
Constituição Federal, combinado com o artigo 95, § 1º, inciso III, da
Constituição Estadual, promove a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico da **Lei Estadual nº 16.316, de 15 de julho de 2025**, que *altera a Lei nº 10.350, de 30 de dezembro de 1994, que institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, regulamentando o artigo 171 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos:

1. A lei estadual questionada está redigida nos seguintes termos:



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

LEI Nº 16.316, DE 15 DE JULHO DE 2025.

Altera a Lei nº 10.350, de 30 de dezembro de 1994, que institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, regulamentando o artigo 171 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

Faço saber, em cumprimento ao disposto no artigo 82, inciso IV, da Constituição do Estado, que a Assembleia Legislativa aprovou e eu sanciono e promulgo a Lei seguinte:

Art. 1º Na Lei nº 10.350, de 30 de dezembro de 1994, o art. 31 passa a ter seguinte redação:

“Art. 31. São dispensadas da outorga de direito de uso da água as acumulações de águas pluviais de até 3 (três) litros por segundo e as captações de águas subterrâneas com vazão igual ou inferior a 0,3 (zero vírgula três) litros por segundo, destinadas ao uso de caráter individual para satisfação das necessidades básicas da vida e as destinadas às atividades produtivas agrossilvipastoris, exclusivamente aos agricultores enquadrados no disposto no art. 3º da Lei Federal nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e da Lei nº 13.515, de 13 de setembro de 2010, nas bacias do Estado do Rio Grande do Sul, bem como estarão dispensados de outorga os poços comunitários destinados ao abastecimento público, desde que observem os parâmetros físicos, químicos e biológicos que permitam, com tratamento adequado, suprimento que atenda aos padrões estabelecidos para o tipo de consumo.

§ 1º As dispensas limitar-se-ão aos locais onde não haja rede pública disponível para conexão.

§ 2º As captações dispensadas de outorga não eximirão os usuários da autorização prévia para perfuração do poço.

§ 3º As captações e as acumulações de água pluviais e subterrâneas dispensadas de outorga definidas nesta Lei não eximem os usuários do cadastramento junto ao Sistema de Outorga de Água do Rio Grande do Sul - SIOUT RS - para fins de monitoramento.”

Art. 2º Art. 2º Na Lei nº 10.350/94, fica acrescido ao art. 40 o § 2º, renumerando o atual parágrafo único para § 1º, conforme segue:

“Art. 40.

§ 1º

§ 2º As atividades agrossilvipastoris ficam dispensadas da cobrança pelo uso da água.”.



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

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 15 de julho de 2025.

2. APORTES INTRODUTÓRIOS: O PARADIGMA DA ADI 5016/BA E A SIMETRIA CONSTITUCIONAL

No presente feito, questiona-se a constitucionalidade da Lei Estadual nº 16.316/2025, a qual, a pretexto de regulamentar o artigo 171 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul e alterar o Sistema Estadual de Recursos Hídricos (Lei nº 10.350/1994), instituiu hipóteses de dispensa de outorga de direito de uso da água¹ e isenção de cobrança para atividades agrossilvipastoris, agricultura familiar e poços comunitários.

É importante destacar, em caráter prefacial, que a matéria debatida neste expediente não é inédita em sede de controle abstrato de constitucionalidade. A conformação estadual dos critérios

¹ O conceito legal de outorga de direito de uso de recursos hídricos está previsto no artigo 1º da Resolução nº 16/2001, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, que ora se transcreve:

RESOLUÇÃO Nº. 16, DE 8 DE MAIO DE 2001

Estabelece critérios gerais para a outorga de direito de uso de recursos hídricos. (Publicada no D.O.U de 14 de maio de 2001

(...)

Art. 1º A outorga de direito de uso de recursos hídricos é o ato administrativo mediante o qual a autoridade outorgante faculta ao outorgado previamente ou mediante o direito de uso de recurso hídrico, por prazo determinado, nos termos e nas condições expressas no respectivo ato, consideradas as legislações específicas vigentes.



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

de outorga e gestão de recursos hídricos já foi objeto de detida análise pelo Supremo Tribunal Federal.

Em 2018, a Corte Suprema, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.016/BA, declarou a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei nº 11.612/2009 do Estado da Bahia. Naquela ocasião, o legislador baiano havia inserido no ordenamento jurídico local a dispensa de outorga de direito de uso para a perfuração de poços tubulares, bem como mitigado a necessidade de manifestação prévia dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

Os fundamentos assentados pelo Plenário do Pretório Excelso para a declaração de inconstitucionalidade repousaram, exata e precisamente, sobre os três eixos que sustentam a presente petição inicial: **a)** usurpação da competência da União para instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga (art. 21, XIX, da CF); **b)** afronta ao dever do Poder Público de controlar atividades com potencial de risco ao meio ambiente (art. 225, § 1º, V, da CF); e **c)** ofensa ao princípio democrático e à vedação ao retrocesso social pela limitação da atuação colegiada na política hídrica.

O acórdão paradigma restou assim ementado:

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. VIOLAÇÃO À COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA EXCLUSIVA DA UNIÃO (CF, ART. 21, XIX). AFRONTA AO ART. 225, §1º, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. PROCEDÊNCIA. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula



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

de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. Ao disciplinar regra de dispensa de outorga de direito de uso de recursos hídricos, o art. 18, § 5º, da Lei 11.612/2009 do Estado da Bahia, com a redação dada pela Lei 12.377/2011, usurpa a competência da União, prevista no art. 21, XIX, da Constituição Federal, para definir critérios na matéria. 3. A dispensa de outorga de direito de uso de recursos hídricos para perfuração de poços tubulares afronta a incumbência do poder público de controlar o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (CF, art. 225, § 1º, V). 4. Os arts. 19, VI, e 46, XI, XVIII e XXI, da lei atacada dispensam a manifestação prévia dos Comitês de Bacia Hidrográfica para a atuação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CONERH, o que reduz a participação da coletividade na gestão dos recursos hídricos, contrariando o princípio democrático (CF, art. 1º). Da mesma maneira, o art. 21 da lei impugnada suprime condicionantes à outorga preventiva de uso de recursos hídricos, resultantes de participação popular. Ferimento ao princípio democrático e ao princípio da vedação do retrocesso social. 5. Medida Cautelar confirmada. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 5016, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 11-10-2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-230 DIVULG 26-10-2018 PUBLIC 29-10-2018)

Diante da cristalina similitude material entre as inovações legislativas, a presente exordial lastreia-se em premissas jurídicas muito similares às sufragadas pelo Supremo Tribunal Federal. Ao afastar-se do modelo geral da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei Federal nº 9.433/1997), a Lei Estadual nº 16.316/2025 incorreu em nítido descompasso com o pacto federativo, revelando inobservância da simetria constitucional obrigatória na repartição de competências.

Assim, quando oportuno no desenvolvimento da fundamentação a seguir deduzida, far-se-á natural remissão ao



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

eskorreito entendimento já consolidado pela Corte de Vértice, demonstrando-se que a retirada da norma impugnada do ordenamento jurídico gaúcho consubstancia-se, acima de tudo, em um imperativo de respeito e adequação ao desenho federativo delineado na Carta da República.

3. DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL: INVASÃO DE COMPETÊNCIA E DESCOMPASSO FEDERATIVO

3.1. Do Sistema Constitucional de Repartição de Competências

O princípio federativo, erigido à categoria de cláusula pétrea e fundamento estruturante do Estado Democrático de Direito brasileiro, pressupõe a convivência harmônica e o equilíbrio entre as esferas de poder autônomas que compõem a República. A pedra angular desse arranjo institucional reside, justamente, na rígida e criteriosa partilha de competências delineada pelo legislador constituinte originário.

Em linhas gerais, pode-se dizer que a Constituição Federal contempla diferentes modalidades de partilha de competências legislativas, estruturadas sob a égide do princípio da predominância do interesse. Nesse cenário arquitetural, reserva-se à União a competência privativa para dispor sobre matérias de escopo geral e nacional (artigo 22 da Constituição Federal), enquanto aos Estados-membros defere-se



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

a competência remanescente (artigo 25, § 1º) e, em temas específicos, a competência legislativa concorrente (artigo 24).

Na seara da proteção ao meio ambiente e aos recursos naturais, o constituinte outorgou à União e aos Estados a competência concorrente para legislar sobre a matéria (artigo 24, incisos VI e VIII, da Constituição Federal). Contudo, essa competência concorrente é caracteristicamente limitada, pois a legislação de ambas as entidades federadas ocupa espaços definidos. A sistemática constitucional impõe que a União edite normas gerais, ao passo que os Estados-membros editam normas específicas de caráter suplementar, vocacionadas a adequar os preceitos federais às peculiaridades e necessidades regionais.

Isso significa que a autonomia política e legislativa do Estado, embora ampla e essencial ao dinamismo federativo, deve operar dentro das balizas preestabelecidas. O pleno exercício dessa autonomia pressupõe o respeito recíproco às esferas de competência, abstendo-se o ente regional de instituir normatizações paralelas em matérias cuja disciplina essencial pertença, por comando normativo expresso, ao ente central.

Quando a legislação local avança sobre a esfera de competência normativa e material da União, instaura-se um natural descompasso com o pacto federativo. Nesses casos, por mais relevantes e sensíveis que possam ser os propósitos de fomento econômico e desburocratização almejados pelo legislador estadual ao aprovar o diploma, a inobservância da simetria constitucional acaba por atrair o



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

vício da inconstitucionalidade formal orgânica. O controle de constitucionalidade, sob essa ótica, não consubstancia demérito à intenção da norma, mas mero imperativo de preservação do equilíbrio federativo e da segurança jurídica.

3.2. Da Competência Privativa e Material da União Sobre Águas e Critérios de Outorga

Descendo à especificidade do tema versado na norma ora impugnada, observa-se que a Constituição da República conferiu tratamento particular e centralizado à gestão dos recursos hídricos. O artigo 22, inciso IV, da Carta Magna², prevê ser de competência privativa da União legislar sobre águas.

Como observa Fernanda Dias Menezes de Almeida³, a preocupação do legislador constituinte com o aproveitamento racional e ambientalmente responsável das águas manifestou-se claramente ao atribuir ao poder central a estruturação de um sistema nacional de gerenciamento. Sendo assim, revela-se natural e lógico que se concedesse à União, em caráter privativo, também a competência para a edição das leis que devem dar suporte à sua atuação e balizar o uso desse recurso natural.

² **Constituição Federal**

Art. 22. *Compete privativamente à União legislar sobre:*

[...]

IV - *águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;*

[...]

³ Cf. GOMES CANOTILHO, J.J.; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; e STRECK, Lenio Luiz. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 801-802.



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

A arquitetura constitucional desenhada evidencia, portanto, que a definição dos *critérios de outorga de direitos de uso* constitui núcleo intangível da competência federal. Tratando-se de instituto concebido para o monitoramento e o controle da exploração hídrica em escala nacional, a outorga não comporta inovações legislativas locais que desnaturem os contornos delineados pelo ente central.

Nessa toada, ao editar a Lei Estadual nº 16.316/2025, estabelecendo novos critérios de dispensa de outorga e de isenção de cobrança para usos específicos (como a agricultura familiar e poços comunitários), o legislador estadual adentrou indevidamente na seara reservada à União pelos supracitados dispositivos. Ao fazê-lo, desbordou de sua vocação suplementar para, na prática, excepcionar a incidência do regime outorgante, o que atrai a inexorável censura por vício de inconstitucionalidade formal orgânica.

3.3. Da Inobservância das Normas Gerais (Lei Federal nº 9.433/1997)

No exercício da competência constitucional outorgada pelos artigos 21, inciso XIX, e 22, inciso IV, da Carta Magna, a União editou a Lei Federal nº 9.433/1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Referida legislação estabeleceu balizas gerais e de



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

observância obrigatória para a exploração das águas em todo o território nacional.

Um dos pilares estruturantes dessa política nacional é, inegavelmente, o regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos. A norma federal (artigo 12) consagrou a outorga como a regra para a derivação, captação ou extração de água (superficial ou subterrânea), arrolando, em seu § 1º, as estritas e taxativas hipóteses em que a intervenção do Poder Público seria prescindível: **a)** uso para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais no meio rural; **b)** derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes; e **c)** acumulações de volumes de água consideradas insignificantes. Colaciona-se:

Art. 12. Estão sujeitos a outorga pelo Poder Público os direitos dos seguintes usos de recursos hídricos:

I - derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;

II - extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo;

III - lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;

IV - aproveitamento dos potenciais hidrelétricos;

V - outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.

§ 1º Independem de outorga pelo Poder Público, conforme definido em regulamento:

I - o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural;

II - as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes;

III - as acumulações de volumes de água consideradas insignificantes.



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

§ 2º A outorga e a utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica estará subordinada ao Plano Nacional de Recursos Hídricos, aprovado na forma do disposto no inciso VIII do art. 35 desta Lei, obedecida a disciplina da legislação setorial específica.

Trata-se de um regramento geral, cujo detalhamento suplementar pelos entes subnacionais deve, obrigatoriamente, ser harmônico com as diretrizes e os limites nele fixados, sob pena de esvaziamento do próprio sistema nacional.

Contudo, a Lei Estadual nº 16.316/2025 trilhou caminho diverso. Ao alterar a Lei Estadual nº 10.350/1994 (instituidora do Sistema Estadual de Recursos Hídricos), a novel legislação ampliou de forma considerável o rol de dispensas de outorga, abarcando as acumulações e captações destinadas às atividades produtivas agrossilvipastoris e aos poços comunitários destinados ao abastecimento público, além de prever dispensa de cobrança para as atividades agrossilvipastoris desenvolvidas em pequenas propriedades rurais.

A perfuração de poços e o uso de águas para atividades agrossilvipastoris, por possuírem vazão hídrica muitas vezes significativa, não se subsumem, *a priori*, ao conceito de “captações insignificantes” ou “pequenos núcleos populacionais” previstos na Lei Federal nº 9.433/1997.

Ao legislar criando novas categorias de dispensa de outorga e isenção de cobrança não albergadas pela norma geral da União, o Estado do Rio Grande do Sul desbordou dos limites de sua



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

competência concorrente e suplementar. A normatização estadual, nesse viés, acabou por contrariar a legislação federal ao invés de complementá-la, atraindo para si atribuição regulatória que o texto constitucional reservou precipuamente ao ente central da Federação.

3.4. A Reafirmação do Princípio Federativo pela Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

A exata compreensão dos limites da competência legislativa estadual em matéria de recursos hídricos já se encontra delimitada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o que confere contornos de segurança jurídica e previsibilidade ao presente debate institucional.

Ao debruçar-se sobre iniciativas legislativas estaduais que, de forma semelhante, instituíram isenções de cobrança e dispensas de outorga para o uso da água, a Corte de Vértice tem reiteradamente afirmado a ocorrência de inconstitucionalidade formal por usurpação da competência privativa da União.

Ilustrativo dessa consolidação jurisprudencial é o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.025/MS, na qual o Pretório Excelso declarou inconstitucional uma norma do Estado de Mato Grosso do Sul que isentava de cobrança o uso da água em atividades agropecuárias, agroindustriais e rurais. Naquela oportunidade, o Tribunal Pleno assentou categoricamente que a definição de isenções e critérios de outorga contraria o estatuído na Lei Federal nº 9.433/1997 e usurpa a competência delineada nos artigos 21,



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

inciso XIX, e 22, inciso IV, da Carta Magna. O acórdão resultou assim ementado:

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 2.406, de 29 de janeiro de 2002, do Estado de Mato Grosso do Sul. Isenção de cobrança pelo uso de recursos hídricos. Definição dos critérios de outorga dos direitos de uso desses recursos. Usurpação da competência privativa da União. Lei Federal nº 9.433/1997. Contrariedade. Violação dos arts. 21, inciso XIX; e 22, inciso IV, da Constituição de 1988. Precedentes. Inconstitucionalidade formal. Procedência da ação. 1. O art. 22, inciso IV, da Constituição de 1988, que fixa a competência privativa da União para dispor sobre águas, deve ser interpretado à luz do art. 21, inciso XIX, que reserva ao campo de atribuições do ente federal a instituição do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e a definição dos critérios de outorga dos direitos de uso desses recursos. 2 **A Lei nº 2.406/02 do Estado de Mato Grosso do Sul, além de tratar de matéria da competência privativa da União – definição dos critérios de outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos – contraria o disposto na Lei federal nº 9.433/97 – a qual instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – ao isentar de cobrança o uso da água em atividades agropecuárias, agroindustriais e rurais, sob as condições que define.** 3. Ação direta julgada procedente. (ADI 5025, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 08-02-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-053 DIVULG 18-03-2021 PUBLIC 19-03-2021)*

Nessa mesma toada, o precedente lavrado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.016/BA, cuja ementa encontra-se alhures transcrita, cristaliza o entendimento de que a estipulação de regras estaduais de dispensa de outorga para a captação de águas configura invasão do campo normativo federal. O Supremo Tribunal Federal, de forma unânime, rechaçou a tentativa do ente regional de



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

alargar as hipóteses de isenção, traçando uma linha divisória hialina entre a gestão das águas e a competência para legislar sobre seus critérios de outorga.

Merecem destaque, pela adequação ao caso em apreço, os fundamentos lançados no voto do Ministro-Relator Alexandre de Moraes, que bem delimitam a competência privativa da União:

A competência em questão integra o rol de competências materiais da União. Assim, é vedado aos Estados e aos Municípios estabelecer os critérios de outorga de direitos de uso de recursos hídricos.

(...)

Veja-se, a esse respeito, a lição de PAULO AFFONSO LEME MACHADO (Direito Ambiental Brasileiro, 24ª edição, São Paulo, Malheiros, 2016, p. 527):

Não é de ser confundida a gestão das águas com a competência para legislar sobre as águas. A descentralização recomendada e instaurada pela Lei 9.433/1997 foi no domínio da gestão, pois a competência para legislar as águas é matéria concernente à Constituição Federal e continua centralizada nas mãos da União, conforme art. 22, IV.

(...)

Nesse sentido, se apenas a União é competente para estabelecer os casos de outorga, as exceções também devem ser previstas, exclusivamente, por esse ente da federação.

(...)

Concluo, dessa forma, que a redação do art. 18, § 5º, da lei impugnada, permite alargar as hipóteses postas na lei federal de dispensa de outorga de direito de uso, ferindo o disposto no art. 21, XIX, da Constituição Federal. Entendo, portanto, que o art. 18, § 5º, da lei impugnada, padece de vício de inconstitucionalidade formal. (STF - ADI: 5016 BA, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, grifos acrescidos).



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

Fica evidente, portanto, que a pretensão deduzida nesta via de controle abstrato não encerra qualquer juízo de valor sobre a inegável relevância da agricultura familiar ou das atividades agrossilvipastoris para o Estado do Rio Grande do Sul. Trata-se, tão somente, de conformar a atuação estatal à jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal, reafirmando a imperiosa necessidade de respeito ao princípio federativo^{4,5} e às regras constitucionais de repartição de competências. Ao legislar sobre matéria de competência privativa da União, criando dispensas não previstas na norma geral federal, a Lei Estadual nº 16.316/2025 incorreu em vício formal orgânico insanável.

4. DA MITIGAÇÃO DA TUTELA DO MEIO AMBIENTE

4.1. Do Dever Constitucional de Controle e Acautelamento

A consagração do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, insculpida no *caput* do artigo

⁴ **Constituição Federal**

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

⁵ **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**

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



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

225 da Constituição Federal⁶, bem como nos artigos 250, *caput* e 251, *caput*, ambos da Constituição Estadual⁷, não se esgota em uma mera declaração de princípios. Ao revés, impõe ao Poder Público e à coletividade um dever irrenunciável de agir preventivamente para defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Para assegurar a efetividade desse direito intergeracional, o texto constitucional estabeleceu comandos impositivos ao Estado, dentre os quais avulta a incumbência de “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente” (artigo 225, §1º, inciso V, da Constituição Federal⁸).

No sensível microssistema jurídico de gestão dos recursos hídricos, a outorga de direito de uso não traduz mero rito burocrático, tampouco uma simples etapa cartorária. Trata-se, em

⁶ **Constituição Federal**

Art. 225. *Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.*

⁷ **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**

Art. 250. *O meio ambiente é bem de uso comum do povo, e a manutenção de seu equilíbrio é essencial à sadia qualidade de vida.*

(...)

Art. 251. *Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo, preservá-lo e restaurá-lo para as presentes e futuras gerações, cabendo a todos exigir do Poder Público a adoção de medidas nesse sentido.*

⁸ **Constituição Federal**

Art. 225. (...)

§ 1º *Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:*

(...)

V - *controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; (Regulamento)*



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

verdade, do mais vigoroso instrumento técnico de acautelamento de que dispõe o Estado para exercer o controle exigido pela Carta Magna. É por meio do sistema de outorga que o Poder Público avalia tecnicamente o impacto das captações, afere a disponibilidade real do recurso na bacia hidrográfica e impõe as condicionantes necessárias para garantir a integridade dos mananciais superficiais e subterrâneos.

A outorga é, portanto, a própria materialização do poder-dever de cautela do Estado na administração de um bem de uso comum do povo.

Consequentemente, a desregulamentação normativa operada pela ampliação de dispensas de outorga reflete uma indesejada abstenção estatal. Ao retirar do crivo técnico do Poder Público a avaliação sobre intervenções com inegável potencial de impacto no meio ambiente, a legislação acaba por subtrair a competência fiscalizatória essencial que o ordenamento constitucional outorgou ao Estado para a tutela do equilíbrio ecológico.

A flexibilização exacerbada das balizas protetivas, sem a correlata implementação de mecanismos técnicos equivalentes, afasta-se do dever constitucional de controle, inaugurando um cenário de vulnerabilidade para as bacias hidrográficas.



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

4.2. O Descompasso Normativo e o Risco Prático às Bacias Hidrográficas

A inobservância do dever de cautela consubstanciado na outorga deságua, de forma indissociável, em risco prático à sustentabilidade hídrica do Estado. A materialidade desse risco encontra-se tecnicamente balizada na manifestação conjunta apresentada pelos Comitês de Bacia Hidrográfica dos rios Sinos, Caí, Gravatahy, Mampituba e Tramandaí, órgãos colegiados instituídos para a gestão democrática das águas.

A dispensa de outorga para a acumulação e captação de águas subterrâneas destinadas a atividades produtivas agrossilvipastoris, assim como para poços comunitários, instaura um cenário de preocupante descontrole sobre o acesso aos recursos hídricos. Sem a emissão do ato autorizativo e a respectiva avaliação técnica do balanço hídrico da bacia, franqueia-se a instalação de sistemas de captação de alta vazão - a exemplo de pivôs de irrigação agrícola - que possuem o potencial de exaurir aquíferos. Tal esgotamento coloca em risco direto e iminente o abastecimento humano urbano e rural, cuja prioridade é garantida pela legislação federal.

A gravidade do desarranjo normativo assume, ainda, proporções transnacionais. A supressão do controle técnico estatal sobre a perfuração de poços tubulares pode ensejar o cancelamento de acordos internacionais firmados pelo Brasil com o Uruguai, a



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

Argentina e o Paraguai, que visam justamente à preservação e à gestão adequada do Aquífero Guarani.

Ademais, no atual contexto de eventos climáticos extremos e dos recorrentes e severos períodos de estiagem que desafiam o Estado do Rio Grande do Sul, as reservas subterrâneas despontam como recurso estratégico de sobrevivência para diversas atividades. A eliminação da outorga, nesse cenário de baixa disponibilidade hídrica, estimula uma disputa desordenada pelas águas subterrâneas, antecipando potenciais conflitos e inviabilizando a atuação do Estado na garantia dos usos múltiplos do recurso.

A inovação legislativa, portanto, mitiga de forma inaceitável a tutela ambiental exigida constitucionalmente. Ao afastar a outorga, a lei estadual não apenas usurpa a competência normativa do ente central, mas converte um risco abstrato em ameaça concreta de dano irreversível aos ecossistemas e ao abastecimento essencial da população.

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

AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. ARTS. 1º, § 1º; 38, § 1º; 251, CAPUT, E PARÁGRAFO ÚNICO; 252; 252-A; 252-B;



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

252-C; E 252-D, DO CÓDIGO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DE SANTA CATARINA (LEI ESTADUAL 14.675/2009), ACRESCIDOS OU MODIFICADOS PELA LEI ESTADUAL 18.350/2022. RETROCESSO AMBIENTAL. FLEXIBILIZAÇÃO DE NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO AMBIENTAL. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. O legislador constituinte distribuiu entre todos os entes federativos as competências materiais e legislativas em matéria ambiental, reservando ao ente central (União) o protagonismo necessário para a edição de normas de interesse geral e aos demais entes a possibilidade de suplementarem essa legislação geral, nos termos dos arts. 23 e 24 da Constituição Federal. 2. No caso, as normas impugnadas do Código Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina - Lei 14.675/2009, alterada pela Lei Estadual 18.350/2022 -, reduziram a proteção ambiental do bioma da Mata Atlântica, estabelecendo critérios menos protetivos do que aqueles instituídos pela legislação ambiental federal. 3. **Em matéria de proteção ao meio ambiente, a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL admite que a legislação dos demais entes federativos seja mais restritiva do que a legislação da União veiculadora de normas gerais** (Nesse sentido: ADI 3.937, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, redator para o acórdão Min. DIAS TOFFOLI, Dj 24/8/2017; RE 194.704, Rel. para acórdão Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, Dj 29/6/2017). 4. **As normas estaduais questionadas promovem flexibilização indevida das normas gerais sobre licenciamento ambiental, em flagrante prejuízo ao nível de proteção ambiental firmado nessa normatização, o que fragiliza a proteção ambiental e, consequentemente, o dever de proteção do Estado ao meio ambiente.** 5. Na linha do precedente firmado na ADI 1.086 (Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, DJ de 10/8/2001), é inconstitucional a legislação estadual que, a título de complementar as normas gerais editadas pela União, flexibiliza exigência legal para o desenvolvimento de atividade potencialmente poluidora (Nesse mesmo sentido, a ADI 3.035, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgada em 6/4/2005, DJ de 14/10/2005). 6. Agravo Interno a que se nega provimento. (ARE 1537662 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 26-05-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 05-06-2025 PUBLIC 06-06-2025)



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

No caso, como visto, a alteração legislativa mitiga – e não fortalece – a tutela ambiental.

4.3. A *Ratio Decidendi* do Supremo Tribunal Federal e a Afronta ao Artigo 225, § 1º, V, da Constituição Federal

A preocupação com a desidratação do controle estatal sobre os recursos hídricos subterrâneos e os seus consequentes impactos ambientais não consubstancia uma apreensão isolada dos órgãos de gestão hídrica locais. Trata-se, rigorosamente, de uma tese jurídica chancelada pela mais alta Corte do País.

Ao julgar a já referida Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.016/BA, o Plenário do Supremo Tribunal Federal enfrentou situação fática e jurídica muito similar à ora submetida ao crivo deste Egrégio Tribunal de Justiça. Naquela assentada, o legislador estadual baiano, da mesma forma, havia dispensado de outorga a perfuração de poços tubulares.

A *ratio decidendi* consagrada pelo Pretório Excelso foi a de que o afastamento desse instrumento de controle preventivo viola frontalmente a diretriz matriz de proteção ambiental da Carta Magna. Restou assentado que a perfuração de poços para captação de água, se desacompanhada da devida fiscalização autorizativa, possui o condão de contaminar e reduzir substancialmente o volume de água em reservatórios subterrâneos.

Por sua pertinência e adequação ao caso gaúcho, repisa-se o item 3 da ementa do julgado paradigma, que encerra com exatidão



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

a tese de inconstitucionalidade materialmente atrelada ao meio ambiente:

(...) 3. A dispensa de outorga de direito de uso de recursos hídricos para perfuração de poços tubulares afronta a incumbência do poder público de controlar o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (CF, art. 225, § 1º, V). (...) (STF - ADI: 5016 BA, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 11/10/2018).

Como se depreende da fundamentação do Supremo Tribunal Federal, o constituinte impôs ao Estado a obrigação de controlar técnicas que comportem risco ambiental. Ao isentar indiscriminadamente a perfuração de poços comunitários e captações agrossilvipastoris do regime de outorga, a Lei Estadual nº 16.316/2025 subtraiu do Poder Público a ferramenta imprescindível para o exercício dessa incumbência constitucional.

Delineia-se, assim, um quadro de flagrante inconstitucionalidade formal por mitigação da tutela do meio ambiente, uma vez que a lei estadual vulnerou a salvaguarda mínima exigida pelo comando imperativo do artigo 225, § 1º, inciso V, da Constituição Federal, o qual deve ser fielmente observado na ordem local por força do princípio da simetria, estabelecido expressamente pelo já transcrito artigo 1º da Constituição Gaúcha.



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

5. DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL: OFENSA AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E VEDAÇÃO AO RETROCESSO

5.1. A Gestão Democrática das Águas e o Papel dos Comitês de Bacia

A ordem constitucional brasileira assenta-se no princípio democrático, insculpido no parágrafo único do artigo 1º da Carta Magna⁹, o qual irradia seus efeitos processuais e materiais para todas as esferas de formulação e execução de políticas públicas. Na sensível seara ambiental, essa diretriz ganha contornos pragmáticos de participação direta e cogestão.

Em estrita observância a esse postulado, a Lei Federal nº 9.433/1997, ao instituir a Política Nacional de Recursos Hídricos, consagrou em seu artigo 1º, inciso VI¹⁰, que a gestão das águas deve ser descentralizada e contar com a efetiva participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades. Trata-se de uma ruptura salutar com o centralismo burocrático, desenhada para garantir que as decisões sobre o uso da água reflitam a pluralidade de interesses envolvidos.

⁹ **Constituição Federal**

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

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

¹⁰ **Lei Federal nº 9.433/1997**

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

VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.



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

A materialização dessa arquitetura democrática e participativa consolida-se, institucionalmente, na figura dos Comitês de Bacia Hidrográfica. O arcabouço federal erigiu esses entes à condição de órgãos colegiados dotados de atribuições normativas, deliberativas e consultivas, assegurando-lhes composição tripartite, integrada por representantes do Estado, dos usuários da água e de entidades civis.

Esses Comitês atuam, indubitavelmente, como instrumentos de amplificação da participação coletiva na governança dos mananciais, deslocando o eixo decisório de uma esfera unicamente político-administrativa para um modelo de controle técnico e socialmente referendado. É a atuação contínua desses colegiados - constituídos por segmentos que acompanham diretamente a realidade de escassez ou abundância hídrica de sua jurisdição - que permite a adequação das políticas públicas, minorando eventuais abusos ou falhas de planejamento pelo Poder Público.

Desse modo, a preservação do espaço de atuação deliberativa dos Comitês de Bacia Hidrográfica ultrapassa a dimensão da conveniência administrativa. Configura-se como um preceito de observância obrigatória, umbilicalmente atrelado à garantia da gestão democrática da cidade e do meio ambiente, alicerce sobre o qual deve repousar qualquer inovação legislativa que verse sobre a exploração de recursos naturais.



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

5.2. O Esvaziamento Institucional e a Violação ao Princípio Democrático

A Lei Estadual nº 16.316/2025, contudo, caminhou na contramão desse mandamento constitucional de gestão compartilhada. Ao estipular, de forma unilateral, a isenção de cobrança e a dispensa de outorga para o uso da água nas propriedades da agricultura familiar e nas atividades agrossilvipastoris, o legislador estadual alijou do processo decisório os fóruns tecnicamente e democraticamente vocacionados para tal deliberação: os Comitês de Bacia Hidrográfica.

A profunda interferência nas prerrogativas desses colegiados ressalta aos olhos quando se analisa a realidade fática das bacias gaúchas. Conforme demonstrado nos autos do Procedimento de Gestão Administrativa que embasa esta exordial, os Comitês Sinos, Caí e Gravatahy já possuíam grupos de trabalho estruturados, com a efetiva participação dos usuários e da sociedade civil, dedicados justamente a definir os mecanismos e os valores para a cobrança da água. Nesses fóruns participativos, inclusive, já se debatiam isenções razoáveis, como a exclusão de pequenos produtores do pagamento, mas de forma compatível com a situação econômica, social e ambiental de cada região.

A inovação legislativa impugnada esvazia o esforço técnico e a legitimidade desses grupos de trabalho. Ao impor uma desregulamentação vertical, desvinculada das proposições, das peculiaridades geológicas e do conhecimento hidrogeológico local



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

debatido nos Comitês, o Estado suprime a instância de diálogo que viabiliza a administração de conflitos pelos múltiplos usos da água.

Retirar a atribuição originária dos Comitês de Bacia e do Conselho Estadual de atuar preventivamente sobre acumulações e captações significativas restringe, sobremaneira, a participação da coletividade na elaboração da política de recursos hídricos.

Essa indevida desidratação institucional contraria frontalmente a proposta de participação social objetivada pela legislação geral da União e, por consequência, vulnera o princípio democrático assentado no artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, caracterizando vício de inconstitucionalidade material.

5.3. A Desidratação do Sistema Protetivo e a Vedação ao Retrocesso Ambiental

Sob a ótica da consolidação dos direitos fundamentais constitucionais, a ideia de desenvolvimento do Estado não pode estar dissociada da preservação de seus valores intangíveis e de seu patrimônio ambiental. Como bem observa o Ministro Herman Benjamin¹¹:

(...) progresso haverá de se entender não apenas como prosperidade material, pois ao certo inclui a ampliação e fortalecimento permanente do arcabouço de velhos (liberdade, p. ex.) e novos (qualidade ambiental, p. ex.) valores intangíveis, muitos deles coletivos por excelência e subprodutos da ética da solidariedade e da responsabilidade: a prosperidade imaterial,

¹¹ BENJAMIN, Antonio Herman. Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental, *Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental*. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização. Brasília: Senado Federal, 2011, p. 57-58.



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

patrimônio que, embora etéreo e impalpável, configura indiscutível realidade.

Sob essa premissa imperativa, revela-se indispensável a aplicação do princípio da proibição de retrocesso. Este postulado atua como uma robusta salvaguarda contra movimentos legislativos que promovam a indevida desconstituição de patamares de proteção ecológica já consolidados.

Ensina Anizio Pires Gavião Filho¹² sobre o tema da vedação ao retrocesso:

“(...) A proibição de retrocesso faz-se sentir mais incisivamente diante do legislador infraconstitucional, vedando a ação legislativa ordinária implicativa de redução substancial de posições jurídicas já solidificadas no ordenamento jurídico ...”

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, uma vez densificado por normas infraconstitucionais que estabeleceram instrumentos eficazes de acautelamento - como a exigência de outorga para usos hídricos significativos -, passa a integrar um núcleo jurídico que não admite retrogradação desprovida de medidas compensatórias equivalentes. Na precisa lição do Ministro Luís Roberto Barroso¹³, por este princípio, *entende-se que se uma lei regulamentar um mandamento constitucional, ao instituir determinado direito, ele se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser absolutamente suprimido.*

¹² GAVIÃO FILHO, Anizio Pires. *Direito fundamental ao ambiente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 50.

¹³ BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade das Normas*, 5ª. Ed., Rio de Janeiro, Renovar, 2011, pag. 158/159



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

A Lei Estadual nº 16.316/2025, ao dispensar unilateralmente as exigências protetivas para a perfuração de poços e captações agrossilvipastoris, opera um inegável desmonte operacional do sistema de cautela outrora estabelecido no Rio Grande do Sul. A eliminação do rigor preventivo consubstanciado na outorga e a consequente supressão da manifestação técnica dos Comitês de Bacia implicam inequívoca retrogradação dos níveis de proteção normatizados. A alteração não é, pois, meramente burocrática; ela desidrata o regime protetivo de um dos recursos naturais de maior relevância da atualidade. Ao retirar a análise técnica qualificada para substituí-la por uma dispensa generalizada de autorização, a normativa inviabiliza a fiscalização preventiva estatal e consolida um retrocesso ambiental inaceitável, vulnerando a dignidade e a segurança das presentes e futuras gerações.

5.4. A Simetria com o Precedente do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 5.016/BA

A tese de que o alijamento dos Comitês de Bacia Hidrográfica consubstancia inconstitucionalidade material - por ofensa concomitante ao princípio democrático e à vedação ao retrocesso ambiental - encontra respaldo irretorquível na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Como assentado nos aportes introdutórios desta exordial, o Pretório Excelso, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.016/BA, debruçou-se sobre norma estadual que, de modo muito similar ao diploma gaúcho, dispensava a



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

manifestação prévia dos Comitês de Bacia para a atuação dos conselhos e órgãos de gestão hídrica locais.

Naquela oportunidade, o Tribunal Pleno afastou a validade da normativa regional, decidindo que a redução da participação da coletividade na gestão das águas fere os alicerces democráticos e protetivos da Constituição da República. Para que não restem dúvidas sobre a adequação da tese ao entendimento consolidado na Corte Suprema, pede-se vênica para repisar o item 4 da ementa do referido acórdão:

(...)4. Os arts. 19, VI, e 46, XI, XVIII e XXI, da lei atacada dispensam a manifestação prévia dos Comitês de Bacia Hidrográfica para a atuação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos CONERH, o que reduz a participação da coletividade na gestão dos recursos hídricos, contrariando o princípio democrático (CF, art. 1º). Da mesma maneira, o art. 21 da lei impugnada suprime condicionantes à outorga preventiva de uso de recursos hídricos, resultantes de participação popular. Ferimento ao princípio democrático e ao princípio da vedação do retrocesso social.(...) (STF - ADI: 5016 BA, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno).

A Lei Estadual nº 16.316/2025 padece, portanto, do mesmo vício material fulminado pelo órgão de cúpula do Poder Judiciário nacional. A supressão das instâncias de deliberação técnica e comunitária, inerentes ao regime de outorga e de cobrança, desnatura a governança hídrica participativa e enfraquece indevidamente as políticas de preservação.

Uma vez mais, pela pertinência, calha colacionar excerto do voto proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.016/BA:



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

Os Comitês de Bacia Hidrográfica são órgãos colegiados com atribuições normativas, deliberativas e consultivas, tendo previsão na Lei Federal 9.433/1997, cuja atuação é vinculada à bacia hidrográfica de sua jurisdição.

Consoante o art. 39 da referida lei, sua composição é tripartite, possuindo representantes do Poder Público, dos usuários de água e das entidades civis de recursos hídricos.

É de se ressaltar que os Comitês são instrumentos de amplificação da participação da coletividade na gestão dos recursos hídricos, corroborando o objetivo de descentralização do controle desse bem, que antes era realizado unicamente no âmbito político-administrativo.

Na redação original da Lei 11.612/2009, era necessária a manifestação prévia dos Comitês de Bacia Hidrográfica para que, posteriormente, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CONERH aprovasse as medidas previstas nos arts. 19, VI, e 46, XI, XVIII e XXI.

Com a mudança realizada pela Lei 12.377/2011, o CONERH pode exercer as competências que lhe são conferidas sem estar vinculado às proposições dos Comitês de Bacia Hidrográfica, o que acaba por restringir a participação da sociedade e, consequentemente, contraria o princípio democrático, previsto no art. 1º da Constituição Federal.

Ademais, a Lei 9.433/1997 visou aumentar a participação da coletividade na gestão dos recursos hídricos (art. 1º, VI). Dessa forma, ao desvincular a atuação do CONERH das proposições dos Comitês de Bacia Hidrográfica, o Estado da Bahia está em sentido antagônico à proposta de participação social objetivada pela lei federal.

Cabe asseverar que os Comitês de Bacia Hidrográfica são constituídos por segmentos sociais que acompanham mais diretamente a real situação de disponibilidade ou de escassez de água, o que possibilita que a gestão da matéria seja mais efetiva, de forma a inviabilizar ou minorar eventuais abusos realizados pelo Poder Público. Assim, é um claro retrocesso impedir a participação da sociedade na gestão dos recursos hídricos.

Logo, impõe-se a declaração de inconstitucionalidade material da norma questionada, restabelecendo-se a higidez do sistema



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

de proteção ambiental e assegurando-se o estrito respeito ao princípio democrático e à vedação ao retrocesso, em perfeita simetria com os ditames da Constituição Federal e com a pacífica orientação do Supremo Tribunal Federal.

6. Pelo exposto, requer o Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul que, recebida e autuada a presente ação direta de inconstitucionalidade, seja(m):

- a) notificadas as autoridades estaduais responsáveis pela promulgação e publicação da lei impugnada, para que, querendo, prestem informações no prazo legal;
- b) citado o Senhor Procurador-Geral do Estado, para que ofereça a defesa da norma, na forma do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual; e
- c) por fim, julgado procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da **Lei Estadual nº 16.316, de 15 de julho de 2025**, que *altera a Lei nº 10.350, de 30 de dezembro de 1994, que institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, regulamentando o artigo 171 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*, por ofensa ao disposto nos artigos 1º, 250, *caput*, e 251, *caput*, todos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, combinados com os artigos 1º, *caput* e parágrafo único, 21, inciso XIX, 22, inciso IV, 24,



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

incisos VI e VIII 225, *caput* e §1º, inciso V, todos da
Carta Federal.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 15 de julho de 2026.

ALEXANDRE SIKINOWSKI SALTZ,

Procurador-Geral de Justiça.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário).

ACQA