



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

**PROCESSO N.º 70085794543 – TRIBUNAL PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE GERAÇÃO  
DE ENERGIA LIMPA - ABRAGEL

REQUERIDOS: PREFEITO DE GUAPORÉ

CÂMARA DE VEREADORES DE GUAPORÉ

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR CARLOS EDUARDO  
RICHINITTI**

---

**PARECER**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Guaporé. Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 01/2021. Acrescenta o artigo 192-A à Lei Orgânica, proibindo a construção de Usinas Hidrelétricas - UHE, Pequenas Centrais Hidrelétricas - PCH e Central Geradora Hidrelétrica - CGH em toda a extensão do Município de Guaporé, mantendo o funcionamento das Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH) já existentes. Invasão de competência privativa da União. Vício formal de inconstitucionalidade. Ofensa ao artigo 8º, “caput”, da Constituição Estadual, combinado com os artigos 20, inciso VIII, 21, inciso XII, alínea “b”, 22, inciso IV, e 176 da Constituição Federal. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.*



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE GERAÇÃO DE ENERGIA LIMPA – ABRAGEL** objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 01**, de 26 de março de 2021, que *acrescenta o artigo 192-A à Lei Orgânica do Município de Guaporé, a fim de proibir a construção de empreendimentos hidrelétricos no Município de Guaporé-RS, do Município de Guaporé*, por afronta aos artigos 8º, *caput*, e 13 da Constituição Estadual, combinados com os artigos 20, inciso VIII, 21, inciso XII, alínea “b”, 22, inciso IV, e 176 da Constituição Federal, por extrapolar a competência atribuída ao Município e imiscuir-se em competências exclusivas e privativas da União, bem como por violar preceitos da Constituição Estadual que promovem a conservação de energia e a geração de formas de energia não poluidora e a maximização do aproveitamento das reservas disponíveis (artigos 157, incisos I e V, 162, inciso I e II, e 251, parágrafo 1º, inciso XIV, da Carta Estadual).

A proponente sustentou, preliminarmente, o cabimento de ação direta de inconstitucionalidade na hipótese vertente, bem como sua legitimidade ativa. No mérito, arguiu máculas de inconstitucionalidade de ordem formal e material, aduzindo que a Emenda à Lei Orgânica impugnada, ao proibir a construção de novos empreendimentos hidrelétricos, de qualquer porte, no Município de Guaporé, usurpou competência privativa da União Federal para regular a matéria, extrapolando a competência



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

conferida ao Município pelas Cartas Constitucionais. Argumentou, ainda, mácula de caráter material, visto que a proibição promovida pelo ente municipal é desproporcional, reduzindo as alternativas de energia renovável no Estado, indo de encontro à linha energética estadual, à Política Nacional de Mudanças Climáticas e ao Pacto Global de Combate à Crise do Clima. Postulou, assim, a concessão de medida cautelar e, no mérito, a procedência integral da ação (fls. 04/45 e documentos de fls. 46/335 e 343/8).

O pleito liminar foi deferido, suspendendo-se os efeitos da Emenda à Lei Orgânica nº 01/2021, do Município de Guaporé/RS, até final julgamento do feito (fls. 351/9).

O Município de Guaporé (fl. 360) e a Câmara de Vereadores de Guaporé (fls. 362 e 367), notificados, mantiveram-se silentes (fl. 386).

O Procurador-Geral do Estado, citado para os fins do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, juntou aos autos, tão somente, parecer de Procuradora do Estado, asseverando a flagrante inconstitucionalidade da norma e opinando pela apresentação de defesa genérica, cumprindo o preceituado no parágrafo 4º do dispositivo constitucional (fls. 375/85).

É o relatório.

**2.** A norma legal questionada foi vazada nos seguintes termos:



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

*EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 01/2021.*

*ACRESCENTA O ARTIGO 192-A À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE GUAPORÉ, A FIM DE PROIBIR A CONSTRUÇÃO DE EMPREENDIMENTO HIDRELÉTRICOS NO MUNICÍPIO DE GUAPORÉ - RS.*

*Valcir Antonio Fanton, Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Guaporé/RS, em nome da Mesa Diretora, no uso de suas atribuições definidas no art. 41, III, da Lei Orgânica Municipal e amparado pelo Regimento Interno desta Casa, faço saber ao povo e às autoridades competentes que a Câmara Municipal de Vereadores de Guaporé/RS aprovou por unanimidade, em dois turnos, e eu sanciono e promulgo a seguinte EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL:*

*Art. 1º Acrescenta o art. 192-A à Lei Orgânica Municipal, com a seguinte redação:*

*Art. 192-A Fica proibida a construção de Usinas Hidrelétricas - UHE e Pequenas Centrais Hidrelétricas - PCH e Central Geradora Hidrelétrica - CGH, em toda extensão do município de Guaporé - RS.*

*Parágrafo único. As Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH) existentes até a data de publicação desta lei manterão o seu funcionamento.*

*Art. 2º Esta Emenda a Lei Orgânica do Município de Guaporé entra em vigor na data de sua publicação.*

*Gabinete do Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Guaporé/RS, 26 de março de 2021.*

*Valcir Antonio Fanton Presidente*

*Publicado no quadro de publicações da Câmara Mun. de Vereadores de Guaporé no período de 26-03-2021 a 08-04-2021.*



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

3. O artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual preceitua que:

*Art. 95. Ao Tribunal de Justiça, além do que lhe for atribuído nesta Constituição e na lei, compete:*

*(...).*

*§ 4.º Quando o Tribunal de Justiça apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou de ato normativo, citará previamente o Procurador-Geral do Estado, que defenderá o ato ou texto impugnado.*

Neste contexto normativo, verifica-se que a peça juntada às fls. 375/385, direcionada, tão somente, ao Sr. Procurador-Geral do Estado, não atende à determinação constitucional, tratando-se, aparentemente, de parecer prévio à manifestação de sua Excelência nestes autos.

Logo, prudente que se oportunize nova manifestação ao Sr. Procurador-Geral do Estado para sanar o equívoco constatado.

4. No mérito, de outra parte, merece acolhimento o pedido deduzido na petição inicial.

A Emenda à Lei Orgânica nº 01/2021 padece de vício formal de inconstitucionalidade por afronta a normas da Constituição Federal de observância obrigatória pelos Municípios.

No Brasil, o sistema constitucional implantado com a Carta de 1988 elevou os Municípios à categoria de entidades autônomas, isto é, dotadas de organização e governo próprios e competências exclusivas.



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

A Carta Magna, ao inserir o Município como componente da Federação, inscrevendo a autonomia como sua prerrogativa intangível (artigos 1º e 18 da Carta), reconhecendo-lhe a natureza de entidade estatal de terceiro grau, com outorga de personalidade jurídica, governo próprio e competência normativa<sup>1</sup>, assegurou-lhe o poder de auto-organização, de autogoverno e, também, os poderes de autolegislar, editando leis municipais na área de sua competência exclusiva e suplementar, e autoadministrar, com gestão própria para criar, manter e prestar os serviços de interesse local, legislar sobre seus tributos e aplicar rendas<sup>2</sup>, na linha do disposto nos artigos 29 e 30 da Carta Federal.

Como preleciona Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup>:

*(...). No sistema constitucional brasileiro, que é o de poderes enumerados, as competências são, em regra, estanques, salvo as que expressamente a Lei Magna declara concorrentes ou comuns (CF, arts. 23-24). Daí a oportuna observação do professor Odilon de Andrade de que, “delimitada a esfera de competência de cada uma das entidades administrativas – União, Estado, Município -, nenhuma interpenetração pode haver entre elas; nesse sentido é que se diz que, no âmbito de suas atribuições, o Município está acima do Estado e da União, só podendo refreá-lo o Judiciário, por ação própria, quando comete excessos”. Ajusta-se essa opinião à dos juristas que consideram a autonomia municipal, assegurada na Constituição, coimo um direito público subjetivo do Município, para cuja tutela dispõe seu titular de todas as ações e recursos processuais, oponíveis a qualquer poder, órgão, autoridade ou particular que obste ou embarce seu exercício. (...).*

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008.p. 110.

<sup>2</sup> Idem, p. 94.

<sup>3</sup> Idem, ibidem.



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

Nesta ordem, o Município, embora dotado de autonomia política e administrativa, não está isento do dever de obedecer às normas constitucionais que tratam das competências dos diversos entes federados, devendo atuar no estrito âmbito das competências a ele outorgadas pela Carta Magna, nos termos do artigo 30 da Constituição Federal e artigo 13 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que assim preceituam:

*Constituição Federal*

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

*II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*

*III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;*

*IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;*

*V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;*

*VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)*

*VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;*

*VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;*

*IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.*



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

*Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.*

*§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.*

*§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.*

*§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.*

*§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.*

#### *Constituição Estadual*

***Art. 13. É competência do Município, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado:***

*I - exercer o poder de polícia administrativa nas matérias de interesse local, tais como proteção à saúde, aí incluídas a vigilância e a fiscalização sanitárias, e proteção ao meio-ambiente, ao sossego, à higiene e à funcionalidade, bem como dispor sobre as penalidades por infração às leis e regulamentos locais;*

*II - dispor sobre o horário e dias de funcionamento do comércio local e de eventos comerciais temporários de natureza econômica; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 58, de 31/03/10)*

*III - regular o tráfego e o trânsito nas vias públicas municipais, atendendo à necessidade de locomoção das pessoas portadoras de deficiência;*

*IV - dispor sobre autorização, permissão e concessão de uso dos bens públicos municipais;*

*V - promover a proteção ambiental, preservando os mananciais e coibindo práticas que ponham em risco a função*



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

*ecológica da fauna e da flora, provoquem a extinção da espécie ou submetam os animais à crueldade;*

*VI - disciplinar a localização, nas áreas urbanas e nas proximidades de culturas agrícolas e mananciais, de substâncias potencialmente perigosas;*

*VII - promover a coleta, o transporte, o tratamento e a destinação final dos resíduos sólidos domiciliares e de limpeza urbana;*

*VIII - fomentar práticas desportivas formais e não-formais;*

*IX - promover a acessibilidade nas edificações e logradouros de uso público e seus entornos, bem como a adaptação dos transportes coletivos, para permitir o acesso das pessoas portadoras de deficiências ou com mobilidade reduzida.*

*(Incluído pela Emenda Constitucional n.º 56, de 03/04/08)*

Este dever de observância das normas constitucionais atinentes à repartição de competências entre os entes federados, igualmente, resta reafirmado no artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual, que dispõe, expressamente, que:

*Art. 8º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.*

*(...).*

No caso em tela, todavia, o Município de Guaporé, ao proibir a construção de Usinas Hidrelétricas – UHE, Pequenas Centrais Hidrelétricas - PCH e Centrais Geradoras Hidrelétricas - CGH em toda extensão do Município, no intuito de promover a garantia do direito fundamental a um meio ambiente sadio e equilibrado, invadiu competência privativa da União Federal, nos moldes dos artigos 20, inciso VIII, 21, inciso XII, alínea “b”, 22,



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

inciso IV, e 176 da Constituição da República, normas de observância obrigatória pelos Estados-membros e Municípios, *in verbis*:

*Art. 20. São bens da União:*

(...).

*VIII - os potenciais de energia hidráulica;*

(...).

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

(...).

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

(...).

*Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.*

*§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras*



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

*indígenas. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)*

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

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

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

Note-se que, na espécie, embora o ente municipal manifeste preocupação com a preservação dos ecossistemas locais, a norma objurgada teve uma abrangência diversa, dispondo sobre matéria e bens privativos da União Federal, maculando, assim, de vício formal a Emenda à Lei Orgânica editada.

Exatamente nesta linha de intelecção, recente julgado do Supremo Tribunal Federal, no bojo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 979 AgR/MT, relativa à lei do Município de Cuiabá que promoveu proibição em tudo similar à procedida pelo Município de Guaporé, acórdão assim ementado:

*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*



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

*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, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 22/05/2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 26-06-2023 PUBLIC 27-06-2023)*



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

Logo, não há qualquer dúvida de que a Emenda à Lei Orgânica nº 01/2021 está irremediavelmente maculada, visto que editada com indisfarçável invasão de competências privativas da União, impondo-se, pois, sua retirada do ordenamento jurídico, por ofensa ao artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual, combinado com os artigos 20, inciso VIII, 21, inciso XII, alínea “b”, 22, inciso IV, e 176 da Constituição Federal.

5. Em face do exposto, manifesta-se a **PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA** signatária em exercício no sentido de que, **oportunizada nova manifestação do Sr. Procurador-Geral do Estado**, seja julgado **procedente** o pedido, na forma supra delineada.

Porto Alegre, 13 de dezembro de 2023.

**JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,**  
Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

VLS