



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.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, § 2º, inciso II, da  
Constituição Estadual, promove a presente

## **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico da **Lei nº 1.068/2023**, do **Município de Engenho Velho**, que *autoriza o Poder Executivo Municipal a dispor sobre as normas para fixação, lançamento e arrecadação de tarifas dos serviços de abastecimento de água para o consumo humano no Município de Engenho Velho – RS, e dá outras providências*, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos:

**1.** A lei municipal questionada está redigida nos seguintes termos:



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

**LEI MUNICIPAL Nº 1.068/2023, DE 02 DE AGOSTO DE 2023.**

**“AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A DISPOR SOBRE AS NORMAS PARA FIXAÇÃO, LANÇAMENTO E ARRECADAÇÃO DE TARIFAS DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA PARA O CONSUMO HUMANO NO MUNICÍPIO DE ENGENHO VELHO - RS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”**

***DIEGO MARTINELLI BERGAMASCHI**, Prefeito Municipal de Engenho Velho - RS, no uso de suas atribuições legais, em cumprimento ao disposto no artigo 81, inciso, IV, da Lei Orgânica Municipal, FAZ SABER que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte, LEI;*

***Art. 1º** Fica o Município de Engenho Velho - RS plenamente autorizado a assumir a responsabilidade pela distribuição, cobrança e manutenção dos poços de água potável para o consumo humano localizados em todo o território do Município de Engenho Velho - RS, cabendo ao Departamento Municipal de Serviços Urbanos a sua organização.*

***Parágrafo único.** Excluem-se da cobrança e manutenção os poços de água potável localizados na terra Indígena da Serrinha, cuja a responsabilidade é da União Federal, através da SESAI, podendo o Município se necessário for, realizar manutenção de urgência a fim do interesse público.*

***Art. 2º** A retribuição pela prestação de serviços de abastecimento de água pelo Município será feito por meio de tarifas.*

***Art. 3º** As tarifas de água incidirão sobre toda economia predial localizada em logradouros urbanos e comunidades rurais atendidos pelas respectivas redes de abastecimento público de água potável, e será de responsabilidade do ocupante ou do proprietário do imóvel.*

***Art. 4º** A água será paga mensalmente a um preço básico por metro cúbico, sujeitando-se o usuário ao pagamento de tarifa mínima, e ao consumo acima de 01 (um) metro cúbico.*



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

**Art. 5º** A tarifa mínima a ser paga por todo usuário, conforme consumo estipulado no art. 3º desta Lei terá o seguinte valor conforme classificação dos domicílios assim constituídos:

*Classificação Residencial e Comercial - R\$ 16,00 (dezesseis reais);*

*Classificação Pública - Isentas.*

**§ 1º** A classificação dos domicílios para cobrança da tarifa de água fica assim definida:

Residencial - Domicílios que envolvam uso de água familiar para o básico como: cozinha, banheiro, limpeza e consumo de higiene pessoal.

Comercial - Domicílios com atividade de comércio em geral tais como: comércios varejistas, atacadistas, industriais e prestadores de serviços.

Pública - Domicílios/prédios públicos tais como: Centro Administrativo, Câmara de Vereadores, Postos de Saúde, Estabelecimentos de Ensino da Rede Municipal e Estadual, igrejas, entidades sem fins lucrativos, dentre outros equiparados.

**§ 2º** A troca de classificação de domicílios far-se-á automaticamente através de solicitação ao Departamento Municipal de Serviços Urbanos, ou por notificação da Municipalidade.

**Art. 6º** Todo consumo de água que exceder a 01 m<sup>3</sup> (um metro cúbico), até o limite de 30 m<sup>3</sup> (trinta) metros cúbicos, o consumidor pagará, além da tarifa mínima, o valor de R\$ 2,30 (dois reais e trinta centavos) por metro cúbico consumido.

**Parágrafo único.** O consumo acima de 30 m<sup>3</sup> (trinta metros cúbicos) sujeita o consumidor ao pagamento da tarifa mínima, acrescido de R\$ 2,50 (dois reais e cinquenta centavos) o metro cúbico excedido.

**Art. 7º** A tarifa de água é devida pelo proprietário ou ocupante da economia a partir da instalação e funcionamento na rede de distribuição no domicílio.

**Art. 8º** A correção dos valores da tarifa e do metro cúbico de referência, serão corrigidos anualmente pelo IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo).

**Art. 9º** O lançamento e arrecadação das tarifas e custo dos serviços previstos nesta lei efetivar-se-ão em nome do ocupante ou proprietário do imóvel.



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

**Art. 10.** *O pagamento da tarifa de consumo deverá ser realizado até o 10º (décimo) dia do mês subsequente ao vencido.*

**§ 1º** *O valor não quitado no prazo previsto incidirá juros de 1% (um por cento) ao mês, correção montaria, e multa de 2% (dois por cento), bem como estará sujeito ao lançamento em dívida ativa do Município.*

**§ 2º** *Em caso de inadimplemento da tarifa de consumo de água por mais de 60 dias, poderá ser efetuado a suspensão (corte) do fornecimento do mesmo.*

**§ 3º** *Desejando o devedor, no caso da suspensão do serviço, continuar a usá-lo, ficará sujeito, além do pagamento de seu débito, à multa de 2% (dois por cento) do valor do débito.*

**§ 4º** *Fica estipulado o pagamento de taxa de religação no valor de 02 (duas) vezes o valor da tarifa em caso de suspensão do serviço.*

**§ 5º** *O restabelecimento do serviço processar-se-á no prazo de até 03 (três) dias úteis, contados do dia imediato àquele que houver sido saldado o débito, bem como da taxa de religação.*

**Art. 11.** *O não pagamento dos valores nos prazos estabelecidos no artigo anterior acarretará na inscrição em dívida ativa municipal, bem como no pagamento de custas judiciais e honorários advocatícios, em caso de ajuizamento de ação de cobrança.*

**Art. 12.** *Todas as residências do Município de Engenho Velho - RS, deverão possuir hidrômetro para o controle do consumo de água, exceto localizadas na forma do parágrafo único do art. 1º desta lei.*

**Parágrafo único.** *Os hidrômetros serão adquiridos e instalados pelo Município, sendo de propriedade do Município.*

**Art. 13.** *Somente o Município poderá, instalar, deslocar e substituir o hidrômetro, ficando o infrator sujeito, ao pagamento de multa de 20 (vinte) vezes o valor da tarifa básica do metro cúbico de água em caso de descumprimento deste artigo.*

**Parágrafo único.** *Verificado o propósito de desvirtuar adulterar ou fraudar o normal funcionamento do hidrômetro, assim como a violação do mesmo, acarretará multa de 100 (cem) vezes o valor*



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

*da tarifa básica do metro cúbico de água e o pagamento da taxa de reinstalação de hidrômetro no valor equivalente a religação, previsto nesta Lei.*

**Art. 14.** *É proibido ligação clandestina, ligação não autorizada, furto de água, derivar a canalização de água antes do hidrômetro, ficando o infrator sujeito à multa de 100 (cem) vezes o valor da tarifa básica do metro cúbico de água e da despesa de regularização, mediante termo de autuação/notificação.*

**Art. 15.** *Enquanto o Município não instalar o hidrômetro será cobrada a tarifa mínima de consumo de que trata a art. 4º desta Lei.*

**Art. 16.** *A leitura do hidrômetro para medição do consumo de água será feita mensalmente pela Municipalidade, sendo permitida realizar a média de consumo dos últimos 03 (três) meses no caso de não ser possível medir em virtude de desarranjo do hidrômetro, ou outro fato superveniente.*

**Art. 17.** *Ficarão isentos do pagamento dos serviços de fornecimento de água os imóveis com a classificação Pública, elencado no art. 4º desta Lei, tais como: Domicílios/prédios públicos, Centro Administrativo, Câmara de Vereadores, Postos de Saúde, Estabelecimentos de Ensino da Rede Municipal e Estadual, igrejas, entidades sem fins lucrativos, dentre outros equiparados, mediante análise do Município.*

**§ 1º** *Ficarão isentos ainda do pagamento dos serviços pessoas que cedem espaço (terrenos) para instalação de poços, área para comando de energia na rede de distribuição, e/ou espaço (terreno) para instalação de reservatórios, desde que façam termo de cedência junto a Prefeitura Municipal de Engenho Velho - RS, bem como aqueles espaços que foram cedidos anteriormente e já estão consolidados, com consumo de até 20m<sup>3</sup> (vinte metros cúbicos) mensais, sendo que o excedente será cobrado na fatura mensal, com direito somente a uma ligação de água,*

**§ 2º** *Como forma de incentivo, e para novas ligações de água, poderá a Municipalidade isentar a cobrança da tarifa mínima e do consumo da água para os imóveis que realizarem obras e construções novas no Município até a sua conclusão, mediante análise do Município.*



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

*Art. 18. Fica o Município autorizado a firmar convênios com instituições financeiras para o efetivo recebimento das faturas de consumo de água de que trata esta Lei.*

*Art. 19. O recebimento pelo município dos valores referentes as tarifa de água, deverá ocorrer em conta corrente específica do Município, e os valores aplicados exclusivamente nas despesas de manutenção, aquisição de equipamentos e peças, pagamento de energia dos poços, ampliações de novas redes de água, reforma das redes existentes, tratamento da água, bem como de outras despesas relacionadas a plena execução do serviço.*

*Art. 20. O Poder Executivo Municipal poderá regulamentar por Decreto outros atos necessários no que a presente Lei for omissa.*

*Art. 21. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

*GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE ENGENHO VELHO - RS, aos 02 de agosto de 2023.*

*DIEGO M. BERGAMASCHI*  
*Prefeito Municipal*

## **2. DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL**

A Lei nº 1.068/2023, de 02 de agosto de 2023, do Município de Engenho Velho, está eivada de inconstitucionalidade por duplo vício de natureza formal, na medida em que: **a)** o legislador municipal desbordou dos limites da competência a ele concedida pelo ordenamento constitucional; e **b)** a norma em exame não foi precedida de prévio estudo de impacto financeiro e orçamentário, de modo a aferir a exata extensão de seus reflexos nas contas do Município.



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

## 2.1. DA INVASÃO DE COMPETÊNCIA E VIOLAÇÃO AO PACTO FEDERATIVO

### 2.1.1 Do Sistema Constitucional de Repartição de Competências

Em linhas gerais, pode-se dizer que a Constituição Federal contempla cinco modalidades de partilha de competências: 1) a **competência privativa enunciada** da União (artigo 22); 2) a **competência comum enunciada** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (artigo 23); 3) a **competência concorrente enunciada** da União, dos Estados e do Distrito Federal (artigo 24); 4) a **competência reservada não enunciada** dos Estados (artigo 25, § 1º); e 5) a **competência reservada e comum, parcialmente enunciada**, dos Municípios (artigo 30).

A competência expressa no artigo 23 da Constituição Federal *cuida de tarefas não legislativas*<sup>1</sup>.

Já a competência concorrente do artigo 24 é caracteristicamente limitada, pois a legislação de ambas as entidades federadas (União e Estados) ocupa espaços definidos. A União edita normas gerais, ao passo que os Estados-membros editam normas específicas. Em princípio, portanto, a União não estaria autorizada a criar leis pormenorizadas, que esgotassem o assunto, de modo a violar a autonomia dos Estados.

---

<sup>1</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002, p. 493.



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

Paralelamente, a competência dos Estados-membros é dita residual ou remanescente, pois abarca todos os poderes que não foram expressa ou implicitamente conferidos aos outros entes federativos (artigo 25, § 1º, da Constituição Federal).

Nessa linha, aos Municípios cabe, fundamentalmente, reger os assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal). De fato, a nota característica da competência legislativa dos Municípios é o *interesse local* (artigo 30, inciso I, da Constituição Federal), como leciona Uadi Lammêgo Bulos<sup>2</sup>:

*[...]. Aqui estamos diante da competência genérica dos Municípios, ancorada no princípio da predominância do interesse local. Controvérsias à parte, **interesse local é aquele que diz respeito às necessidades básicas e imediatas do Município.** A expedição de alvarás ou licenças para funcionamento de empresas comerciais, por exemplo, é matéria de interesse local. Também o é a fixação do horário de funcionamento do comércio local (farmácias, drogarias, postos de atendimento médico-hospitalares, lojas, shopping centers, etc). [...].*

Estabelecidas essas premissas, sobretudo com relação ao espaço legislativo que compete aos Municípios, passa-se à especificidade.

### **2.1.2. Da Necessária Observância do Regime de Outorga Federal e Estadual**

---

<sup>2</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 991.



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

O artigo 22, inciso IV, da Constituição Federal<sup>3</sup>, prevê ser de competência privativa da União a legislação sobre *águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão*.

Como observa Fernanda Dias Menezes de Almeida<sup>4</sup>, a preocupação com o aproveitamento racional e ambientalmente responsável das águas do país já havia se manifestado no artigo 21, inciso XIX, da Constituição do Brasil<sup>5</sup>, em que consta a competência federal para estabelecer um sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos. Assim é que, uma vez *atribuída essa competência ao poder central, era natural que se lhe concedesse também a competência para a edição das leis que devem dar suporte à sua atuação nesses setores*. Como informa a jurista, *no que se refere às águas, coube à Lei n. 9.433/97 instituir a Política Nacional de Recursos Hídricos e criar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos*.

A Lei Federal nº 9.433/1997, ao estabelecer as balizas para a exploração de recursos hídricos em todo o país – atendendo ao

---

<sup>3</sup> Art. 22. *Compete privativamente à União legislar sobre:*

[...]

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

[...]

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Art. 21. *Compete à União:*

(...)

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

comando inserto no artigo 21, inciso XIX, e no desempenho da competência legislativa conferida pelo artigo 22, inciso IV, ambos da Constituição Federal – deve ser observada pela legislação dos entes subnacionais<sup>6</sup>, sob pena de inconstitucionalidade formal orgânica, conforme reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido:

*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.** (STF - ADI: 5025 MS, Relator: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 08/02/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 19/03/2021)*

---

<sup>6</sup> Referidos entes podem detalhar a legislação federal em aspectos que digam respeito a interesses estritamente locais, na consecução dos fins delineados pela norma federal, notadamente porque a matéria também é relacionada a proteção do meio ambiente, de competência concorrente, conforme já definiu o Supremo Tribunal Federal (STF - ADI: 3336 RJ, Relator: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 14/02/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 06/03/2020), **mas não podem contrariá-la (a legislação federal).**



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

*(...)Em nível infraconstitucional, a Lei federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, instituiu uma Política Nacional de Recursos Hídricos, que envolve “a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental” (art. 3º, III).*

*Conforme a referida norma, “a outorga e a utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica estará subordinada ao Plano Nacional de Recursos Hídricos”, outorga essa que, quando envolver direito de uso de recurso hídrico de domínio da União, é de competência do Poder Executivo Federal.*

*Registro, nesse contexto, que o Rio Cuiabá, objeto da norma impugnada, é classificado como “massa de água de domínio federal” e é gerido pela Agência Nacional de Águas – ANA, conforme revela a agência reguladora em mapa interativo que informa a dominialidade dos principais rios do Brasil. (Disponível em: <https://www.gov.br/ana/ptbr/assuntos/regulacao-e-fiscalizacao/quemregula/rios>. Acesso em: 27.4.2023)*

*A lei municipal, nesse sentido, ao proibir a construção de UHEs e PCHs, além de dispor sobre matéria de competência privativa da União, acabou por avocar indevidamente a capacidade de concessão de licenças do Poder Executivo Federal, que fica impossibilitado de deliberar sobre as questões ambientais e hidrelétricas no curso do Rio Cuiabá, que, como dito, é de domínio da União.*

*Ao examinar a ADI 7.319 e a mencionada regulamentação federal, o Procurador-Geral da República concluiu, corretamente, que é “impossível conceber um sistema sustentável de gerenciamento da água em que cada esfera de governo (federal, estadual, distrital e municipal) é livre para ditar as próprias regras sobre o uso da mesma água. Tal normatização – já existente – cabe ao ente central da Federação, o que revela patente a inconstitucionalidade formal da lei estadual, por invasão das competências material e legislativa privativas da União”. (...) (STF - ADPF: 979 MT, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 22/05/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 26-06-2023 PUBLIC 27-06-2023)*



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

A citada Lei Federal nº 9.433/1997, em seu artigo 14, *caput* e §1º, prevê que a outorga de direitos de uso de recursos hídricos deva ser realizada **pela União ou pelos Estados**, *in verbis*:

*Art. 14. A outorga efetivar-se-á por ato da autoridade competente do Poder Executivo Federal, dos Estados ou do Distrito Federal.*

*§ 1º O Poder Executivo Federal poderá delegar aos Estados e ao Distrito Federal competência para conceder outorga de direito de uso de recurso hídrico de domínio da União.*

Ao delimitar a divisão da ação do Poder Público, a Lei Federal nº 9.433/97 assim estabelece em seus artigos 29, 30 e 31:

*Art. 29. Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, compete ao Poder Executivo Federal:*

*I - tomar as providências necessárias à implementação e ao funcionamento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;*

*II - outorgar os direitos de uso de recursos hídricos, e regulamentar e fiscalizar os usos, na sua esfera de competência;*

*III - implantar e gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, em âmbito nacional;*

*IV - promover a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental.*

*Parágrafo único. O Poder Executivo Federal indicará, por decreto, a autoridade responsável pela efetivação de outorgas de direito de uso dos recursos hídricos sob domínio da União.*

*Art. 30. Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, cabe aos Poderes Executivos Estaduais e do Distrito Federal, na sua esfera de competência:*

*I - outorgar os direitos de uso de recursos hídricos e regulamentar e fiscalizar os seus usos;*

*II - realizar o controle técnico das obras de oferta hídrica;*

*III - implantar e gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, em âmbito estadual e do Distrito Federal;*



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

*IV - promover a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental.*

*Art. 31. Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, os Poderes Executivos do Distrito Federal e dos municípios promoverão a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos. (grifo nosso)*

Em âmbito estadual, o artigo 171 da Constituição Estadual, que institui o sistema estadual de recursos hídricos, integrado ao sistema nacional, assim dispõe:

*Art. 171. Fica instituído o sistema estadual de recursos hídricos, integrado ao sistema nacional de gerenciamento desses recursos, adotando as bacias hidrográficas como unidades básicas de planejamento e gestão, observados os aspectos de uso e ocupação do solo, com vista a promover:*

*I - a melhoria de qualidade dos recursos hídricos do Estado;*

*II - o regular abastecimento de água às populações urbanas e rurais, às indústrias e aos estabelecimentos agrícolas.*

*§ 1.º O sistema de que trata este artigo compreende critérios de outorga de uso, o respectivo acompanhamento, fiscalização e tarifação, de modo a proteger e controlar as águas superficiais e subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, assim como racionalizar e compatibilizar os usos, inclusive quanto à construção de reservatórios, barragens e usinas hidrelétricas.*

*§ 2.º No aproveitamento das águas superficiais e subterrâneas será considerado de absoluta prioridade o abastecimento das populações.*

*§ 3.º Os recursos arrecadados pela utilização da água deverão ser destinados a obras e à gestão dos recursos hídricos na própria bacia, garantindo sua conservação e a dos recursos ambientais, com prioridade para as ações preventivas.*

De outra parte, a Lei Estadual nº 10.350/1994, que regulamenta o supracitado dispositivo da Carta Estadual, dispõe ser de



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

competência do Departamento de Recursos Hídricos regulamentar a operação e uso dos equipamentos e **mecanismos de gestão de recursos hídricos**, conforme artigo 11, inciso II, alínea “b”.

Transcreve-se:

*Art. 11 - Compete ao Departamento de Recursos Hídricos:*

*(...)*

*II - coordenar e acompanhar a execução do Plano Estadual de Recursos Hídricos, cabendo-lhe, em especial:*

*(...)*

*b) regulamentar a operação e uso dos equipamentos e mecanismos de gestão dos recursos hídricos, tais como redes hidrometeorológicas, banco de dados hidrometeorológicos, cadastros de usuários das águas;*

A referida norma estadual estabelece claramente que **todas as utilizações dos recursos hídricos que afetam sua disponibilidade qualitativa ou quantitativa ficam sujeitas à prévia aprovação pelo Estado** (artigo 3º, inciso I), mediante o sistema de outorga, *in verbis*:

*Art. 3º - A Política Estadual de Recursos Hídricos rege-se-á pelos seguintes princípios:*

*I - Todas as utilizações dos recursos hídricos que afetam sua disponibilidade qualitativa ou quantitativa, ressalvadas aquelas de caráter individual, para satisfação de necessidades básicas da vida, ficam sujeitas à prévia aprovação pelo Estado;*

*II - a gestão dos recursos hídricos pelo Estado processar-se-á no quadro do ordenamento territorial, visando à compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a proteção do meio ambiente;*

*II - os benefícios e os custos da utilização da água devem ser equitativamente repartidas através de uma gestão estatal que reflita a complexidade de interesses e as possibilidades*



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

*regionais, mediante o estabelecimento de instâncias de participação dos indivíduos e das comunidades afetadas;*

*IV - as diversas utilizações da água serão cobradas, com a finalidade de gerar recursos para financiar a realização das intervenções necessárias à utilização e à proteção dos recursos hídricos, e para incentivar a correta utilização da água;*

*V - é dever primordial do Estado oferecer à sociedade, periodicamente, para conhecimento, exame e debate, relatórios sobre o estado quantitativo e qualitativo dos recursos hídricos.*

Ainda, conforme o artigo 29 da mencionada lei estadual:

*Art. 29 - **Dependerá da outorga do uso da água qualquer empreendimento ou atividade que altere as condições quantitativas e qualitativas, ou ambas, das águas superficiais ou subterrâneas, observado o Plano Estadual de Recursos Hídricos e os Planos de Bacia Hidrográfica.***

*Parágrafo 1º - A outorga será emitida pelo Departamento de Recursos Hídricos mediante autorização ou licença de uso, quando referida a usos que alterem as condições quantitativas das águas.*

A outorga, nos termos do dispositivo supratranscrito, será emitida pelo **Departamento de Recursos Hídricos** mediante autorização ou licença de uso, quando referida a usos que alterem as condições quantitativas das águas.

Mais adiante, em seu artigo 21, a aludida legislação estadual ainda acrescenta que os objetivos, princípios e diretrizes da Política Estadual de Recursos Hídricos serão discriminados no Plano Estadual de Recursos Hídricos, assim como nos planos de Bacias Hidrográficas. Além disso, o artigo 23, inciso VIII, da normativa estadual, elenca como elementos constitutivos do Plano Estadual de



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

Recursos Hídricos as diretrizes para *a outorga do uso da água, que considerem a aleatoriedade das projeções dos usos e das disponibilidades de água* e para a *cobrança pelo uso da água*.

Ocorre que a Lei Municipal impugnada não se limita a promover *a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos* (artigo 31, *caput*, da Lei Federal nº 9.433/97), uma vez que suprime a atuação dos órgãos federais e estaduais competentes, ao **autorizar unilateralmente** o Município a assumir a responsabilidade pela distribuição, cobrança e manutenção dos poços de água potável em todo o território municipal (artigo 1º), sem qualquer menção ao sistema de outorga estadual e federal.

Quer dizer, as regras federais e estaduais acerca da outorga do direito de uso de recursos hídricos<sup>7</sup> foram contrariadas ou, no mínimo, mitigadas.

Assim, inequívoca a inconstitucionalidade da norma municipal, visto contrariar os ditames previstos pela Lei Federal nº

---

<sup>7</sup> 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@mp.rs.gov.br

9.433/1997 – e detalhados, em âmbito regional, pela Lei Estadual nº 10.350/1994 – para a outorga do direito de uso de recursos hídricos, na esteira dos precedentes alhures mencionados, aos quais se agrega o seguinte julgado, que envolve debate estreitamente relacionado com o vertido nestes autos:

**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 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. (STF - ADI: 5016 BA, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 11/10/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 29/10/2018)**



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

### **2.1.3. Da Violação ao Sistema de Cobrança estabelecido pela Legislação Estadual e das Isenções**

De igual forma, a Lei Estadual nº 10.350/1994 estabelece um sistema específico e integrado para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, determinando que: a) Os valores devem ser estabelecidos nos Planos de Bacia Hidrográfica (artigo 33); b) A cobrança deve ser aprovada pelos Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica (artigo 19, inciso VI); c) Os recursos arrecadados devem ser destinados exclusivamente à gestão dos recursos hídricos da bacia hidrográfica de origem (artigo 32); e d) A arrecadação e aplicação dos valores compete às Agências de Região Hidrográfica (artigo 20, inciso VI).

O ato normativo municipal, ao fixar hipóteses expressas de isenções da tarifa de água, em seu artigo 17, para imóveis públicos, incluindo igrejas e entidades sem fins lucrativos, cedentes de terrenos para infraestrutura hídrica e imóveis em construção até sua conclusão, **descaracteriza completamente os objetivos do regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos**, que visa o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água.

Com efeito, tais isenções, além de não observarem os critérios estabelecidos na legislação federal, **colidem frontalmente com o artigo 3º, inciso IV, da Lei Estadual nº 10.350/1994, o qual dispõe que *as diversas utilizações da água serão cobradas***, com a finalidade de gerar recursos para financiar as intervenções necessárias à



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

utilização e à proteção dos recursos hídricos, incentivando o uso racional de água.

O Supremo Tribunal Federal, acerca da matéria, assim já decidiu:

*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.*

*(STF - ADI: 5025 MS, Relator.: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 08/02/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 19/03/2021)*

Destarte, a concessão de tais isenções pelo Município de Engenho Velho, sem observância dos Sistemas Estadual e Federal de Recursos Hídricos, incorre em inconstitucionalidade.



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

#### **2.1.4. Da Violação ao Princípio Federativo**

Ademais, o ato normativo impugnado, ao se imiscuir no espaço reservado pelo ordenamento constitucional para atuação administrativa de entes diversos (União e Estados), desrespeitou, em última análise, o próprio princípio federativo (artigo 1º, *caput*, da Constituição Federal)<sup>8</sup>, adotado pelo ordenamento constitucional estadual e aplicável aos municípios, por força do artigo 1º, abaixo transcrito:

*Art. 1º 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.*

Por fim, além da evidente inconstitucionalidade, cabe aqui ponderar sobre o risco de autorizar-se a invasão, pelos Municípios, da esfera de competência federal e estadual, no que diz respeito à outorga do uso do recurso hídrico, ignorando-se o sistema de subsídio cruzado que vigora na atualidade, possibilitando, com isso, eventuais assimetrias em relação à cobrança pelo fornecimento de água e o respectivo esgotamento sanitário, e até mesmo um possível comprometimento de metas no Marco Legal de Saneamento.

---

<sup>8</sup> 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 por fundamentos: (...).



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

## 2.2 DA AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

Na espécie, a inconstitucionalidade também decorre do fato de que a renúncia fiscal levada a efeito (isenções do pagamento dos serviços de fornecimento de água constantes no artigo 17 da lei impugnada) implica abdicação de receitas, prejudicando o planejamento financeiro do ente municipal. Acontece que, como se verá, medidas desse quilate não podem ser implementadas **sem a existência de prévio estudo do impacto do benefício concedido nas contas do ente federado**, como sucedeu no caso presente<sup>9</sup>.

Como visto, a norma guerreada propiciou a concessão de benefícios fiscais sem a apresentação de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, ao estabelecer, em seu artigo 17, expressas renúncias de receita: a) **isenção total** para imóveis de classificação *Pública (caput)*; b) **isenção para cedentes de terrenos** para infraestrutura hídrica, com consumo de até 20m<sup>3</sup> mensais (§ 1º); c) **isenção temporária** para obras e construções novas até sua conclusão (§ 2º).

A gestão prudente dos recursos públicos é tema que já vem, há algum tempo, recebendo especial atenção do Administrador Público e do Legislador<sup>10</sup>, fato que ganhou ainda maior relevância nos

---

<sup>9</sup> Confirmam-se, a propósito, o processo legislativo correspondente à lei em exame e a resposta ao Ofício 96/2025, ambos em anexo, encaminhados ao Ministério Público pela Presidência da Câmara Municipal de Vereadores de Engenho Velho.

<sup>10</sup> Nesse sentido, cita-se a Lei de Responsabilidade Fiscal- Lei Complementar Federal nº 101/2000, que *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*.



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

últimos anos, notadamente em razão da acentuada crise econômica por que passam diversos entes da federação.

E, justamente diante desse contexto, é que foi editada a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro 2016, que *regula o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal*.

Dentre as medidas adotadas na precitada emenda, está a de conferir *status* constitucional a uma regra outrora infraconstitucional, prevista na Lei Complementar Federal nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal –, segundo a qual toda a norma que enseje renúncia de receitas deve ser precedida da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Sobreveio, então, o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que estatuiu:

*Art. 113 - A **proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita** deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)*

Embora consabido, não é demais recordar que o Supremo Tribunal Federal tem entendimento consolidado no sentido de que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias tem índole constitucional, sendo, pois, aplicável aos demais entes federados:

*PRECATÓRIO - PAGAMENTO PARCELADO - ADCT, ART. 33 - NATUREZA JURÍDICA DAS NORMAS INTEGRANTES DO ADCT - RELAÇÕES ENTRE O ADCT E AS DISPOSIÇÕES PERMANENTES DA CONSTITUIÇÃO - ANTINOMIA*



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

*APARENTE - A QUESTÃO DA COERÊNCIA DO ORDENAMENTO POSITIVO - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - Os postulados que informam a teoria do ordenamento jurídico e que lhe dão o necessário substrato doutrinário assentam-se na premissa fundamental de que o sistema de direito positivo, além de caracterizar uma unidade institucional, constitui um complexo normativo cujas partes integrantes devem manter, entre si, um vínculo de essencial coerência. - O Ato das Disposições Transitórias, promulgado em 1988 pelo legislador constituinte, qualifica-se, juridicamente, como estatuto de índole constitucional (RTJ 172/226-227). A estrutura normativa que nele se acha consubstanciada ostenta, em conseqüência, a rigidez peculiar às regras inscritas no texto básico da Lei Fundamental da República. Disso decorre o reconhecimento de que inexistem, entre as normas inscritas no ADCT e os preceitos constantes da Carta Política, quaisquer desníveis ou desigualdades quanto à intensidade de sua eficácia ou à prevalência de sua autoridade. Situam-se, ambos, no mais elevado grau de positividade jurídica, impondo-se, no plano do ordenamento estatal, enquanto categorias normativas subordinantes, à observância compulsória de todos, especialmente dos órgãos que integram o aparelho de Estado (RTJ 160/992-993) . - Inexiste qualquer relação de antinomia real ou insuperável entre a norma inscrita no art. 33 do ADCT e os postulados da isonomia, da justa indenização, do direito adquirido e do pagamento mediante precatórios, consagrados pelas disposições permanentes da Constituição da República, eis que todas essas cláusulas normativas, inclusive aquelas de índole transitória, ostentam grau idêntico de eficácia e de autoridade jurídicas (RTJ 161/341-342). - O preceito consubstanciado no art. 33 do ADCT - que não se estende aos créditos de natureza alimentar - compreende todos os precatórios judiciais pendentes de pagamento em 05/10/88, inclusive aqueles relativos a valores decorrentes de desapropriações efetivadas pelo Poder Público. Precedentes.*

(STF, RE 215.107/PR, Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, j. 21/11/2006, p. DJ 02/02/2007).

Digno de nota, também, referir que o Ministro Alexandre de Moraes, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.816, ajuizada contra a Lei nº 4.012/2017, do



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

Estado de Rondônia, que *dispunha sobre a proibição de cobrança de Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS de Igrejas e Templos religiosos de qualquer culto*, proferiu decisão monocrática concessiva de pedido liminar, deixando patenteado que as disposições inseridas no artigo 113 do ADCT se estendem aos demais entes da federação.

Tal decisão, posteriormente, foi referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

*CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. 3. A **Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos.** 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente. (STF - ADI: 5816 RO - RONDÔNIA 0013870-33.2017.1.00.0000, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES,*



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

Data de Julgamento: 05/11/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-257 26-11-2019).

No voto proferido pelo Ministro-Relator, acolhido pela maioria da Corte de Vértice, à exceção apenas do ex-Ministro Marco Aurélio, restou inuvidosa a aplicação da regra insculpida no artigo 113 dos ADCT a Estados e Municípios, *in verbis*:

*[...]. Cabe, por fim, afastar o argumento suscitado pela Advocacia-Geral da União, no sentido de que a EC 95/2016 seria aplicável exclusivamente ao âmbito da União, não alcançando os demais entes federativos.*

*Como decidido por essa CORTE no julgamento da ADI 6129-MC (Rel. Min. MARCO AURÉLIO, redator p/ acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, julgado em 11/9/2019, acórdão pendente de publicação), no qual apreciada, em sede cautelar, a constitucionalidade de regime fiscal instituído pelo Estado de Goiás, a competência dos Estados para legislar sobre direito financeiro (art. 24, I, da CF), deve ser exercida de forma compatível com a Constituição Federal e com a legislação nacional editada pela União a título de legislar sobre normas gerais de Direito Financeiro (art. 24, inciso I e § 1º, c/c art. 163, I, e 169, caput, da CF), em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal, limitação que também alcança o exercício da autonomia e poder de auto organização do ente político (art. 25 da CF).*

*Desse modo, em que pese a EC 95/2016 estabelecer cominações específicas para o âmbito da União, sobressai o seu preponderante caráter nacional, especialmente no tocante às normas de processo legislativo e orçamentário, como o art. 113 do ADCT.[...].*

Cuida-se de compreensão que permanece hígida no âmbito da Suprema Corte, como demonstra o precedente a seguir, publicado no corrente ano de 2025:

**DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO**



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

**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. ART . 113 DO ADCT. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS QUE CRIEM DESPESA OU RENÚNCIA DE RECEITA. NECESSIDADE DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO . RECURSO DESPROVIDO.**

*I. CASO EM EXAME 1. Agravo interno interposto de decisão que negou provimento a recurso extraordinário, para manter acórdão prolatado em ação direta estadual em que declarada a inconstitucionalidade de norma municipal ante vício formal decorrente da falta de apresentação de estudos de impacto orçamentário e financeiro da renúncia fiscal prevista, nos termos do art . 113 do ADCT.*

*II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. A questão em discussão consiste em saber se o art. 113 do ADCT, que exige estimativa de impacto financeiro e orçamentário, se aplica também a proposições legislativas de entes municipais.*

*III. RAZÕES DE DECIDIR 3. O STF entende que o art . 113 do ADCT, introduzido pela EC nº 95/2016, se aplica a qualquer ente federativo, devendo acompanhar toda proposição legislativa que crie, altere despesa ou conceda renúncia de receita, conforme precedentes (ADI 5.816, ADI 6.303 e RE 1.300.587). 4. A extinção de crédito tributário mediante compensação configura renúncia de receita, conforme previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal ( LRF) e compreensão da doutrina especializada, a justificar a aplicação do art . 113 do ADCT. IV. DISPOSITIVO 5. Agravo interno desprovido. (STF - RE: 1453991 SP, Relator.: Min. NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 16/12/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 07-01-2025 PUBLIC 08-01-2025)*

Logo, também sob este ângulo, a norma se afigura inconstitucional, ante a inexistência de estudo de impacto financeiro e orçamentário constitucionalmente exigido.



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

### 3. DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA E DAS NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA

Todos os dispositivos das Constituições Federal e Estadual invocados são aplicáveis aos Municípios por força do que dispõe o artigo 8º da Constituição Estadual:

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

De qualquer forma, particularmente no que se refere aos artigos da Carta da República citados (artigos 21, inciso XIX, 22, inciso IV, e 30, todos da Constituição Federal e artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), por constituírem normas de reprodução obrigatória, dada a função estruturante que exercem para o modelo de federação adotado, servem, por si sós, perfeitamente, para fins de parâmetro de controle abstrato de constitucionalidade perante o Tribunal de Justiça.

E isso porque as normas de reprodução obrigatória, conforme lição do Ministro Roberto Barroso, *ingressam automaticamente nas ordens jurídicas parciais editadas por esses entes federativos. Essa entrada pode ocorrer, seja pela repetição textual do texto federal, seja pelo silêncio dos constituintes locais – afinal, se sua absorção é compulsória, não há qualquer discricionariedade na sua incorporação pelo ordenamento local*<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Rcl 17954 AgR/PR, Rel. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 21/10/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-239 DIVULG 09-11-2016 PUBLIC 10-11-2016  
SUBJUR Nº 65/2025



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

Pela pertinência, colacionam-se os seguintes julgados do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 0081/2024 DO MUNICÍPIO DE ALEGRETE. INSTALAÇÃO DE INFRAESTRUTURA DE SUPORTE PARA ESTAÇÃO TRANSMISSORA DE RADIOCOMUNICAÇÃO (ETR). INVASÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. TELECOMUNICAÇÕES. INCONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINAR. DEFEITO DE REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. ALEGAÇÃO DE QUE A PROCURAÇÃO OUTORGADA PELO PREFEITO DE ALEGRETE AO ADVOGADO QUE SUBSCREVEU A AÇÃO NÃO SERIA ESPECÍFICA QUANTO À IMPUGNAÇÃO DA LEI QUESTIONADA. REJEIÇÃO DA PRELIMINAR, UMA VEZ QUE A PROCURAÇÃO ANEXADA AOS AUTOS CONFERIU EXPRESSAMENTE PODERES PARA A PROPOSITURA DA AÇÃO, ATENDENDO AOS REQUISITOS FORMAIS E MATERIAIS EXIGIDOS PELA LEGISLAÇÃO PROCESSUAL. MÉRITO. O PRINCÍPIO FEDERATIVO IMPÕE UMA RÍGIDA OBSERVÂNCIA À REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS ENTRE OS ENTES FEDERADOS, NÃO PODENDO OS MUNICÍPIOS LEGISLAR SOBRE MATÉRIAS DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO, COMO TELECOMUNICAÇÕES, NOS TERMOS DO ARTIGO 22, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. A LEGISLAÇÃO MUNICIPAL QUE TRATE DE TAIS MATÉRIAS INFRINGE A REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS E É INCONSTITUCIONAL. APLICAÇÃO DO ENTENDIMENTO FIRMADO PELO STF NO TEMA 1.235, QUE DECLAROU INCONSTITUCIONAL LEI MUNICIPAL DE SÃO PAULO POR INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TELECOMUNICAÇÕES. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 0081/2024, DO MUNICÍPIO DE ALEGRETE, POR VIOLAÇÃO DO PACTO FEDERATIVO E INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TELECOMUNICAÇÕES. PRELIMINAR REJEITADA. PEDIDO PROCEDENTE.*(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 51358396220248217000, Órgão Especial, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ney Wiedemann Neto, Julgado em: 11-10-2024)



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

(...) 4. *Dispensa de licenciamento ambiental. O STF admite que o Município legisle em matéria ambiental, desde que: a) cuide de interesse predominantemente local, e b) não conflite com o regramento do Estado e da União. A dispensa de licenciamento ambiental sem qualquer ressalva conflita com a Lei Federal nº 6.938/1981. Ofensa ao art. 30, I e II, da CF/88, norma de reprodução obrigatória. Desrespeito aos princípios da proteção ambiental (art. 251 da CE/89). (...) (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084772623, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Guinther Spode, Julgado em: 11-06-2021) –grifou-se.*

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PALMARES DO SUL. LC – PS Nº 98, DE 13JUN23, QUE ACRESCENTA O INCISO XVII NO ART. 148 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 79, DE 23 DE SETEMBRO DE 2013, QUE ‘ESTABELECE O CÓDIGO TRIBUTÁRIO DO MUNICÍPIO, CONSOLIDA A LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS’. AUSÊNCIA DE ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CONFIGURADA. 1. A violação apontada diz respeito aos arts. 8º, caput, da CE-89 e art. 113 do ADCT. 2. A criação de despesa e/ou renúncia de receita reclama estudo prévio de impacto econômico-financeiro no orçamento do Município, consoante o exposto comando do art. 113 do ADCT, norma de reprodução obrigatória, nos termos do caput do art. 8º da CE-89. 3. Hipótese em que tal estudo não foi realizado, o que implica a inconstitucionalidade formal da LC-PS nº 98/23. Precedentes conferidos. PEDIDO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADO PROCEDENTE.**(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085816965, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antonio Monteiro Pacheco, Julgado em: 16-08-2024)

Como corolário, perfeitamente viável o conhecimento e processamento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.



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

**4. 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 municipais 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 nº 1.068/2023**, do **Município de Engenho Velho**, que *autoriza o Poder Executivo Municipal a dispor sobre as normas para fixação, lançamento e arrecadação de tarifas dos serviços de abastecimento de água para o consumo humano no Município de Engenho Velho - RS, e dá outras providências*, por ofensa ao disposto nos artigos 1º, 8º, *caput*, e 171, todos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, combinados com os artigos 21, inciso XIX, 22, inciso IV, e 30, todos da Carta Federal, e, ainda, artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Causa de valor inestimado.



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

Porto Alegre, 10 de junho de 2025.

**ALEXANDRE SIKINOWSKI SALTZ,**  
Procurador-Geral de Justiça.

PC