

NOTA TÉCNICA SOBRE VETO DO GOVERNADOR DE MATO GROSSO AO PROJETO DE LEI Nº 957/2019

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

Em 20 de maio de 2022, na Casa Civil, foi protocolada a [Carta](#) assinada por mais de 50 organizações da sociedade civil solicitando ao governador de Mato Grosso sanção ao Projeto de Lei nº 957/2019, o qual obteve aprovação com ampla maioria na Assembleia Legislativa de Mato Grosso. No entanto, o projeto de lei foi *vetado* pelo governador Mauro Mendes com base no parecer da Procuradoria-Geral do Estado, a qual argumenta pela inconstitucionalidade formal.

O Projeto de Lei nº 957/2019 dispõe sobre a proibição de construção de usinas hidrelétricas em toda extensão do Rio Cuiabá, cujo primeiro artigo estabelece que “Fica proibido a construção de Usinas Hidrelétricas - UHE e Pequenas Centrais Hidrelétricas – PCH, em toda extensão do Rio Cuiabá”. O segundo e último artigo dispõe que “Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”. A esse Projeto de Lei foi apensado o Projeto de Lei nº 671/2021, cujo conteúdo é idêntico, ou seja, dispõe sobre a proibição de construção de Usinas Hidrelétricas – UHE e Pequenas Centrais Hidrelétricas – PCH em toda a extensão do Rio Cuiabá.

Dentre as justificativas para a proposição do Projeto de Lei nº 957/2019, destacam-se o direito das presentes e futuras gerações ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, os impactos negativos nos âmbitos social e ambiental que as hidrelétricas causam; a importância da Bacia do Rio Cuiabá para outras partes do Brasil e, sobretudo, “em um contexto regional, é muito importante pela sobrevivência de cerca de 75% da população do estado de Mato Grosso”. Com relação às justificativas trazidas para a proposição do Projeto de Lei nº 671/2021, salientam-se a necessária proteção do meio ambiente no âmbito local, em específico do Rio Cuiabá que já se encontra degradado e ameaçado em razão dos empreendimentos hidrelétricos em operação e da intensa poluição; a contínua redução dos níveis de água do Rio Cuiabá e, sobremaneira relevante, o risco de maiores danos irreversíveis que ameaçam o Rio Cuiabá e a população mato-grossense que dele depende à vista de dezenas de projetos para novos empreendimentos hidrelétricos. Ademais, a proposição legislativa encontra-se subsidiada por estudos científicos realizados em parceria com UFMT, UNEMAT, UEMS, UFMS, UFRJ, UnB, UEM, UFRGS, bem como pela Recomendação da Agência Nacional de Águas baseada no Plano de Recursos Hídricos da RH-Paraguai - PRH Paraguai.

2. ANÁLISE JURÍDICA

Os fundamentos para o veto do governador de Mato Grosso ao Projeto de Lei nº 957/2019, [publicado](#) no dia 04 de julho de 2022, encontram-se abaixo transcritos:

“Inconstitucionalidade formal, interfere na competência privativa da União para legislar sobre águas, violação ao art. 22, IV da CF, bem como, na competência material para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, aproveitamento energético dos cursos de água; instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso (art. 21, XII, “b” e XIX, CF); ofensa à Lei nº 9.433/1997 que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e regulamenta o inciso XIX do art. 21 da CF. Inconstitucionalidade formal, extrapola a competência normativa conferida aos estados pelo art. 24, VI, da CF para legislar sobre proteção do meio ambiente, já que cuida de regra de natureza geral de competência da União (Lei Federal nº 6.938/1981); Inconstitucionalidade formal, invade a competência do Poder Executivo para criar atribuições a entidades da Administração Pública e versar sobre seu funcionamento e organização - art. 39, parágrafo único, II, “d” e art. 66, V, da Constituição Estadual; cria novas atribuições a Secretaria de Estado de Meio Ambiente;”

Analisando-se os fundamentos apresentados, esta Nota Técnica busca trazer subsídios técnico-jurídicos para a compreensão de porque incorre em erro o referido veto com base na fundamentação afirmada. Inicialmente, afirma-se inconstitucionalidade formal pois apenas a União tem competência para legislar sobre as águas, assim, o Projeto de Lei nº 957/2019 foi vetado já que causaria interferência na competência privativa da União para legislar sobre águas (art. 22, inciso IV, da Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB). **Entretanto**, destaca-se que (1) o Projeto de Lei em questão **não legisla sobre as águas**, mas sim sobre a proibição de novas UHEs/PCHs, ou seja, **legisla sobre a tutela do meio ambiente mediante a proibição de construção de empreendimentos hidrelétricos no Rio Cuiabá, com o objetivo de recuperação da integridade ecológica deste rio, condição sine qua non para o gozo dos direitos fundamentais da população local**, conforme objetivo apontado na proposta legislativa em questão. Portanto, ***não se está legislando sobre as águas de forma geral, mas sobre a tutela do meio ambiente em contexto regional***, motivo pelo qual não há interferência na competência privativa da União para legislar sobre águas, uma vez que não é o caso do PL nº 957/2019.

Salienta-se a doutrina nesse sentido: “Na repartição de competências legislativas aplica-se *o princípio da predominância dos interesses*, de modo que à União caberão matérias de interesse geral, *aos Estados, as de interesse regional*, enquanto aos Municípios as de interesse local” (FIORILLO, 2017, p. 178). Também a jurisprudência abaixo elencada:

DIREITO CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 16.897/2018 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE LOCAL (ART. 30, I, DA CF). COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. PROIBIÇÃO RAZOÁVEL DE MANUSEIO, UTILIZAÇÃO, QUEIMA E SOLTURA DE FOGOS DE ESTAMPIDOS, ARTIFÍCIOS E ARTEFATOS PIROTÉCNICOS SOMENTE QUANDO PRODUZIREM EFEITOS SONOROS RUIDOSOS. PROTEÇÃO À SAÚDE E AO

MEIO AMBIENTE. IMPACTOS GRAVES E NEGATIVOS ÀS PESSOAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA. DANOS IRREVERSÍVEIS ÀS DIVERSAS ESPÉCIES ANIMAIS. IMPROCEDÊNCIA. 1. **O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades competentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, competindo à União atuar em matérias e questões de interesse geral; aos Estados, em matérias e questões de interesse regional;** aos Municípios, assuntos de interesse local e, ao Distrito Federal, tanto temas de interesse regional quanto local. 2. As competências municipais, dentro dessa ideia de predominância de interesse, foram enumeradas no art. 30 da Constituição Federal, o qual expressamente atribuiu aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I) e para complementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II). A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL já assentou que a disciplina do meio ambiente está abrangida no conceito de interesse local e que a proteção do meio ambiente e da saúde integram a competência legislativa complementar dos Municípios. Precedentes. 3. **A jurisprudência desta CORTE admite, em matéria de proteção da saúde e do meio ambiente, que os Estados e Municípios editem normas mais protetivas, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse.** A Lei Municipal 16.897/2018, ao proibir o uso de fogos de artifício de efeito sonoro ruidoso no Município de São Paulo, promoveu um padrão mais elevado de proteção à saúde e ao meio ambiente, tendo sido editada dentro de limites razoáveis do regular exercício de competência legislativa pelo ente municipal. 4. Comprovação técnico-científica dos impactos graves e negativos que fogos de estampido e de artifício com efeito sonoro ruidoso causam às pessoas com transtorno do espectro autista, em razão de hipersensibilidade auditiva. Objetivo de tutelar o bem-estar e a saúde da população de autistas residentes no Município de São Paulo. 5. Estudos demonstram a ocorrência de danos irreversíveis às diversas espécies animais. Existência de sólida base técnico-científica para a restrição ao uso desses produtos como medida de proteção ao meio ambiente. Princípio da prevenção. 6. Arguição de Preceito Fundamental julgada improcedente. (ADPF 567, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 01/03/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-059 DIVULG 26-03-2021 PUBLIC 29-03-2021).

Desse modo, ao invés de legislar sobre águas de forma geral, cuja competência é privativa da União, o Projeto de Lei nº 957/2019 tem como base o fim a que se destina que é sua direta vinculação à proteção do meio ambiente, de forma particularizada de acordo com a necessidade e a realidade regional e em observância ao princípio da predominância do interesse.

Em um segundo momento, afirmando inconstitucionalidade formal, consta na fundamentação do veto que o Projeto de Lei nº 957/2019 causaria interferência na competência material da União para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão de aproveitamento energético dos cursos de água, prevista no art. 21, inciso XII, alínea “b”, e inciso XIX, da CRFB. **Contudo, frisa-se que (2) o Projeto de Lei nº 957/2019 não trata de exploração, nem de concessão e tampouco de permissão sobre serviços e instalações de energia elétrica ou sobre o aproveitamento energético dos cursos de água, ao contrário, trata da tutela do meio ambiente conforme a realidade e a necessidade regional a fim de assegurar preceito fundamental consubstanciado no art. 225, da CFRB.** Portanto, não há que se falar em interferência no quesito de competência e tampouco em interferência no sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, sequer na definição de critérios de outorga de

direitos de seu uso, pois o Projeto de Lei nº 957/2019, em nenhuma frase, versa sobre isso.

Ademais, a Constituição brasileira *não* proíbe o estado de tutelar o meio ambiente por meio da vedação à construção de empreendimentos hidrelétricos - já exorbitantes, em Rio de sua região visando assegurar preceito fundamental da CFRB. Salienta-se “São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”, conforme dispõe o art. 25, §1º, da CFRB. Portanto, **não se deve confundir**, de forma intencionada ou não, **entre legislar sobre a proteção do meio ambiente mediante vedação da construção de novas UHE e PCH e legislar sobre as águas apenas porque o empreendimento se dá em rio. O objeto do sucinto Projeto de Lei é legislar sobre a proteção ambiental, especificamente no contexto do Rio Cuiabá, cuja integridade ecológica já está comprometida, sendo esse rio fundamental para a sobrevivência de cerca de 75% da população do estado de Mato Grosso.** Nesse sentido, veja-se a jurisprudência abaixo:

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 289/2015 DO ESTADO DO AMAZONAS. PROIBIÇÃO DO USO DE ANIMAIS PARA O DESENVOLVIMENTO, EXPERIMENTOS E TESTES DE PRODUTOS COSMÉTICOS, DE HIGIENE PESSOAL, PERFUMES E SEUS COMPONENTES. **COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DO ESTADO EM MATÉRIA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (ART. 24, VI, CF). NORMA ESTADUAL AMBIENTAL MAIS PROTETIVA, SE COMPARADA COM A LEGISLAÇÃO FEDERAL SOBRE A MATÉRIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. NÃO OCORRÊNCIA.** PRECEDENTES. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

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. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. A Lei 289/2015 do Estado do Amazonas, ao proibir a utilização de animais para desenvolvimento, experimentos e testes de produtos cosméticos, de higiene pessoal, perfumes e seus componentes, não invade a competência da União para legislar sobre normas gerais em relação à proteção da fauna. **Competência legislativa concorrente dos Estados (art. 24, VI, da CF).** 4. A sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção ambiental constitui circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria. Em linha de princípio, **admite-se que os Estados editem normas mais protetivas ao meio ambiente, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso.** Precedentes. 5. **Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada improcedente.** (ADI 5996, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-105 DIVULG 29-04-2020 PUBLIC 30-04-2020).

Em um terceiro momento, consta na fundamentação do veto que o Projeto de Lei nº 957/2019 causaria ofensa à Lei nº 9.433/1997, a qual institui a Política Nacional de

Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e regulamenta o inciso XIX do art. 21 da CF. Porém, trata-se de uma (3) **afirmação genérica ausente de conteúdo, na medida em que se menciona a lei da Política Nacional de Recursos Hídricos, mas não diz qual a suposta violação nem qual o dispositivo aplicado ao caso.**

Em um quarto momento, consta na justificativa para o veto que referido Projeto de Lei extrapolaria a competência normativa conferida aos estados pelo art. 24, inciso VI, da CFRB, para legislar sobre proteção do meio ambiente, já que cuida de regra de natureza geral de competência da União (Lei Federal nº 6.938/1981 – Política Nacional do Meio Ambiente). No entanto, (4) **ressalta-se que a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados**, conforme preconiza o art. 24, §2º, da CRFB, cujo caput deste artigo versa sobre a competência *concorrente*. Inclusive, nos termos do art. 24, §1º, da CRFB, “no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”, de modo que não poderia estabelecer normas regionais, que é o caso do Projeto de Lei nº 957/2019, o qual não legisla sobre normas gerais, mas sim sobre a *tutela do meio ambiente em contexto regional e de acordo com a necessidade particular à região.*

Portanto, o Projeto de Lei em questão não extrapola a competência que lhe foi conferida pela Constituição brasileira, sobretudo porque não trata de regra de natureza geral e está assegurado pelo art. 25, §1º, da CFRB (São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição). **Legislar sobre a tutela do meio ambiente particularizada ao Rio Cuiabá não é estabelecer normas gerais, mas sim estabelecer matéria legislativa de interesse regional particularizante do estado federado de Mato Grosso com vistas a assegurar preceito fundamental da população mato-grossense.** Nesse sentido é a jurisprudência:

ADMINISTRATIVO. REGIME JURÍDICO DAS ÁGUAS SUBTERRÂNEAS E AQUÍFEROS. COMPETÊNCIA AMBIENTAL. FORNECIMENTO DE ÁGUA. FONTE ALTERNATIVA. POÇO ARTESIANO. ART. 45 DA LEI 11.445/2007. CONEXÃO À REDE PÚBLICA. PAGAMENTO DE TARIFA. ART. 12, II, DA LEI 9.433/1997. CRISE HÍDRICA E MUDANÇAS CLIMÁTICAS. 1. Trata-se, originariamente, de ação que visa à declaração de ilegalidade de Decreto Estadual e de Portaria, de modo a autorizar o recorrido a utilizar fonte alternativa de água (poço artesiano), obstando a aplicação de multas pecuniárias e a lacração do poço. REGIME JURÍDICO DAS ÁGUAS SUBTERRÂNEAS 2. **No que concerne ao domínio das águas, o art. 20, III, da CF/1988 prevê, entre os bens da União, "os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais".** Já o art. 26, I, da CF/1988, entre os bens dos Estados, inclui "as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União", evidentemente submetidas aos mesmos critérios e exceções espaciais fixados no art. 20, III. 3. Quanto à competência legislativa, o art. 22, IV, da CF/1988 preceitua que cabe privativamente à União legislar sobre "águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão". Adiante, o **art. 24, VI, prescreve que compete, concorrentemente, à**

União, aos Estados e ao Distrito Federal elaborar leis sobre "florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição", o que sem dúvida inclui a salvaguarda das águas, na perspectiva da qualidade ambiental. 4. Por sua vez, o art. 23, VI e XI, da CF/1988, de caráter material, atribui aos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) a competência comum (= competência de implementação) para proteger o meio ambiente, combater a poluição e proceder ao registro, acompanhamento e fiscalização das concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios. 5. Todas essas disposições constitucionais se complementam com o art. 225, caput, da Carta Magna, que impõe ao Poder Público e a toda a coletividade o dever de defender e preservar, para as presentes e futuras gerações, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, como direito difuso e fundamental, bem de uso comum do povo, vocalizando, em seus comandos normativos, os princípios da precaução, prevenção e reparação integral, entre outros. 6. Logo, na hipótese dos autos, o Estado possui domínio das águas subterrâneas nos precisos termos do art. 20, III, da CF/1988, desde que não se trate de águas subterrâneas federais, isto é, sob terrenos de domínio da União, que banhem mais de um Estado ou sejam compartilhadas com outros países. **E, mesmo que não fossem de domínio estadual as águas subterrâneas em questão, ainda assim não ficaria limitada a competência ambiental do Estado, seja para legislar sob tal ótica, seja para exercer seu poder de polícia para evitar degradação quantitativa (superexploração e exaustão da reserva) e qualitativa (contaminação dos aquíferos subterrâneos) de recurso natural tão precioso para as presentes e futuras gerações. **A multiplicidade e a sobreposição de esferas de controle se justificam pela crescente escassez hídrica, que afeta milhões de brasileiros nas maiores cidades do País e incontáveis outros na zona rural, situação mais preocupante ainda diante de apavorantes previsões de agravamento e calamidade pública na esteira de incontestáveis mudanças climáticas de origem antropogênica.** EXAME DO CASO CONCRETO 7. Ao contrário do afirmado na origem, o STJ possui entendimento, em situações análogas, no sentido de que o inciso II do art. 12 da Lei 9.433/1997 condiciona a extração de água subterrânea à respectiva outorga, o que se explica pela ressabida escassez do bem, considerado como recurso limitado, de domínio público e de expressivo valor econômico (AgRg no REsp 1.352.664/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 20/5/2013; AgRg no AgRg no REsp 1.185.670/RS, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 6/9/2011). 8. A interpretação sistemática do art. 45 da Lei 11.445/2007 não afasta o poder normativo e de polícia dos Estados no que diz respeito ao acesso às fontes de abastecimento de água e à determinação de conexão obrigatória à rede pública. 9. Quanto aos artigos de lei estadual, saliento que ofensa a Direito local não enseja interposição de Recurso Especial. Incide, por analogia, a Súmula 280/STF. CONCLUSÃO 10. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, provido, com a condenação do recorrido ao pagamento das custas processuais e dos honorários advocatícios. (REsp n. 1.296.193/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 28/5/2013, DJe de 7/11/2016.)**

Ao fim, consta na justificativa para o veto que o Projeto de Lei em questão invadiria a competência do Poder Executivo para criar atribuições a entidades da Administração Pública e versar sobre seu funcionamento e organização - art. 39, parágrafo único, II, "d" e art. 66, V, da Constituição Estadual e criaria novas atribuições à Secretaria de Estado de Meio Ambiente (Sema-MT). Todavia, destaca-se que o conteúdo do Projeto de Lei nº 957/2019 possui dois artigos, quais sejam: Artigo 1º Fica proibido a construção de Usinas Hidrelétricas - UHE e Pequenas Centrais Hidrelétricas –

PCH, em toda extensão do Rio Cuiabá; e Artigo 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. **Evidentemente, a partir da simples leitura dos dois únicos artigos propostos, verifica-se que não há qualquer interferência na Administração Pública, pois não cria atribuições, não versa sobre seu funcionamento ou organização e tampouco cria novas atribuições à Secretaria de Estado de Meio Ambiente.**

3. CONCLUSÃO

À vista da análise jurídica exposta, solicitamos que o veto seja rechaçado e o Projeto de Lei nº 957/2019 seja aprovado em sua integralidade.

Atenciosamente,
[Fórum Mato-grossense de Meio Ambiente e Desenvolvimento](#)