

17/08/2021

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 738.481 SERGIPE

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN  
RECTE.(S) : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO  
PROC.(A/S)(ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL  
RECDO.(A/S) : CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CEF  
ADV.(A/S) : MURILO FRACARI ROBERTO E OUTRO(A/S)  
INTDO.(A/S) : EMPRESA MUNICIPAL DE OBRAS E  
URBANIZAÇÃO - EMURB  
ADV.(A/S) : CÁSSIA SOBRAL DE MELO TELES E OUTRO(A/S)  
INTDO.(A/S) : NASSAL - NASCIMENTO E DALES CONTRUÇÕES  
LTDA  
ADV.(A/S) : JOSÉ EDUARDO DORNELAS SOUZA E OUTRO(A/S)  
INTDO.(A/S) : COMPANHIA DE SANEAMENTO DE SERGIPE DESO  
ADV.(A/S) : GUILHERME VILELA DE PAULA E OUTRO(A/S)

EMENTA: MUNICÍPIOS. COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE INSTALAÇÃO DE HIDRÔMETROS INDIVIDUAIS NOS EDIFÍCIOS E CONDOMÍNIOS. ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL. ART. 30, I e V, DA CF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. TEMA 849. JULGAMENTO DE MÉRITO. PROVIMENTO DO RECURSO.

1. Recurso extraordinário provido com a proposta de fixação da seguinte Tese: *“Compete aos municípios legislar sobre a obrigatoriedade de instalação de hidrômetros individuais nos edifícios e condomínios, em razão do preponderante interesse local envolvido”*.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em Sessão Virtual do Plenário de 6 a 16 de agosto de 2021**, sob a Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, apreciando o tema 849 da repercussão geral, dar

**RE 738481 / SE**

provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto do Relator. Foi fixada a seguinte tese: "Compete aos municípios legislar sobre a obrigatoriedade de instalação de hidrômetros individuais nos edifícios e condomínios, em razão do preponderante interesse local envolvido".

Brasília, 17 de agosto de 2021.

Ministro **EDSON FACHIN**

**Relator**

*Documento assinado digitalmente*

17/08/2021

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 738.481 SERGIPE**

**RELATOR** : **MIN. EDSON FACHIN**  
**RECTE.(S)** : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO  
**PROC.(A/S)(ES)** : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL  
**RECDO.(A/S)** : CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CEF  
**ADV.(A/S)** : MURILO FRACARI ROBERTO E OUTRO(A/S)  
**INTDO.(A/S)** : EMPRESA MUNICIPAL DE OBRAS E  
URBANIZAÇÃO - EMURB  
**ADV.(A/S)** : CÁSSIA SOBRAL DE MELO TELES E OUTRO(A/S)  
**INTDO.(A/S)** : NASSAL - NASCIMENTO E DALES CONTRUÇÕES  
LTDA  
**ADV.(A/S)** : JOSÉ EDUARDO DORNELAS SOUZA E OUTRO(A/S)  
**INTDO.(A/S)** : COMPANHIA DE SANEAMENTO DE SERGIPE DESO  
**ADV.(A/S)** : GUILHERME VILELA DE PAULA E OUTRO(A/S)

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR):** Trata-se de recurso extraordinário interposto na vigência do CPC/73, em face de acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, assim ementado (eDOC 19, p. 5):

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LEI MUNICIPAL Nº 2.879/00. EXIGÊNCIA DE INSTALAÇÃO DE HIDRÔMETROS INDIVIDUAIS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. 1. O art. 1º da Lei Municipal nº 2.879/2000 determina a obrigatoriedade de instalação de hidrômetros individuais nos edifícios e condomínios construídos no Município de Aracaju/SE, a partir de sua publicação, em 30/12/2000. 2. Quando do julgamento da ADI 3558/RJ, o plenário do STF, apreciando caso similar, julgou inconstitucional lei municipal que determinava a instalação de medidores individuais de consumo e a cobrança individualizada, relativamente aos serviços públicos de

RE 738481 / SE

fornecimento de água, luz, telefonia fixa e gás, no âmbito da cidade do Rio de Janeiro, por ofensa ao art. 21, incisos XI e XII, "b", bem como ao art. 22, IV, da CF/88. 3. Hipótese em que constitui óbice ao acolhimento do pedido em discussão nos autos por ser ele amparado em lei municipal, uma vez que compete à União, privativamente, legislar sobre a matéria objeto daquele diploma legal. 4. Apelação improvida".

Opostos embargos de declaração, estes foram parcialmente providos para corrigir erro material, nestes termos (eDOC 23, p. 4):

“PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ERRO MATERIAL. OCORRÊNCIA. 1. Os embargos de declaração têm ensejo quando há obscuridade, contradição ou omissão no julgado e, por construção pretoriana integrativa, erro material. 2. Hipótese em que existe erro material a ser corrigido, consistente no fato de ter constado da ementa do julgado a declaração de inconstitucionalidade de lei municipal na ADI 3558/RJ, quando o STF ali apreciara norma estadual. 3. Vício que em nada altera o resultado do julgamento, porquanto reconhecida a competência da União para legislar sobre a matéria impugnada na presente *actio*. 4. Embargos de declaração parcialmente providos”.

No recurso extraordinário, interposto com fulcro no art. 102, III, *a*, do permissivo constitucional, aponta-se ofensa ao art. 30, I e V, da Constituição Federal.

Alega-se, em suma, que o controle de consumo individual de água é de interesse do município e do consumidor, não interferindo na competência atribuída à União pelos art. 21, XII e art. 22, inciso IV da CF (eDOC 27, p. 9).

Na preliminar de repercussão geral, a Recorrente aduz que a discussão dos autos envolve a aplicabilidade da competência legislativa municipal em prol do amplo interesse de seus cidadãos e do meio ambiente (eDOC 27, p. 9).

**RE 738481 / SE**

O apelo extremo foi admitido com fundamento no art. 543-B, § 1º, do CPC/73 (DOC 31, p. 1-2).

O Plenário Virtual deste Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral da questão suscitada, em acórdão assim ementado:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. MUNICÍPIOS. COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR ACERCA DA OBRIGATORIEDADE DE INSTALAÇÃO DE HIDRÔMETROS INDIVIDUAIS NOS EDIFÍCIOS E CONDOMÍNIOS. AUSÊNCIA DE PRECEDENTE ESPECÍFICO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA” (Tema 849 da repercussão geral).

Ao opinar nestes autos, quanto ao mérito, o Ministério Público Federal, manifestou-se pelo provimento do recurso, aduzindo que “*é constitucional a lei municipal que trata da obrigatoriedade de instalação de hidrômetros individuais nos edifícios e condomínios, por ser matéria de interesse predominantemente local, afeta ao fornecimento e distribuição de água, e tendo em conta a competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico e do consumidor e proteção ao meio ambiente*” (eDOC 39, p. 24).

Registro que não houve pedido de ingresso de terceiro no feito na condição de *amicus curiae*.

É, em síntese, o relatório.

17/08/2021

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 738.481 SERGIPE

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): O recurso extraordinário merece prosperar.

Com efeito, o Plenário Virtual, ao reconhecer a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada (Tema 849), proferiu ementa que restou assim redigida (eDOC 8):

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. MUNICÍPIOS. COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR ACERCA DA OBRIGATORIEDADE DE INSTALAÇÃO DE HIDRÔMETROS INDIVIDUAIS NOS EDIFÍCIOS E CONDOMÍNIOS. AUSÊNCIA DE PRECEDENTE ESPECÍFICO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA”.

O presente recurso extraordinário, interposto pela Defensoria Pública da União, insurge-se contra acórdão proferido em sede de apelação, nos autos de ação civil pública, em que se discute a constitucionalidade da Lei Municipal 2.879/2000, a qual dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de medidores de água nos edifícios e condomínios construídos no Município de Aracaju.

Aponta-se violação aos seguintes dispositivos constitucionais (eDOC 27, p. 13):

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

V- organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local,

**RE 738481 / SE**

incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”.

Extraio, por oportuno, do relatório e do voto condutor do acórdão prolatado na apelação, os seguintes fragmentos (eDOC 19, p. 1-3):

“Cuida-se de apelação de sentença que julgou improcedente o pedido, em razão da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.879/00, que determinou a instalação de hidrômetros individuais nos edifícios e condomínios construídos no Município de Aracaju, a partir de sua vigência, em 30/12/2000, por considerar que houve violação à competência privativa da União para legislar sobre a matéria, nos termos do art. 22, IV, da CF/88.

Em seu recurso, a autora aduz, em síntese: a) que o diploma legal em comento apenas estabelece como o consumo de água será controlado no município em referência, tendo em vista o interesse do consumidor; b) que não se trata de legislar diretamente sobre água, mas, tão-somente, sobre a forma e o aspecto da cobrança das tarifas pelas prestadoras de serviço; c) que há responsabilidade das rés pelo descumprimento das disposições do aludido diploma legal.

(...)

O cerne da questão a ser dirimida diz respeito à possibilidade de que se exija a instalação de medidores individuais do consumo de água, em cada uma das unidades residenciais de um condomínio em construção na cidade de Aracaju/SE (Condomínio Ponta D' Alva), tendo como fundamento lei municipal.

Tenho que não assiste razão à apelante.

(...)

O plenário do colendo STF, apreciando caso similar, em 17/03/2011, quando do julgamento da ADI nº 3558/RJ, de relatoria da Min. Cármen Lúcia, declarou a inconstitucionalidade da lei municipal que determinara a instalação de medidores individuais de consumo e a cobrança individualizada, relativamente aos serviços públicos de

**RE 738481 / SE**

fornecimento de água, luz, telefonia fixa e gás, no âmbito da cidade do Rio de Janeiro, por ofensa ao art. 21, incisos XI e XII, "b", bem como ao art. 22, IV, da CF/88.

Vale conferir a ementa do aludido julgado:

(...)

Da análise dos autos, constata-se que o pleito em apreço fundamenta-se no art. 1º da Lei Municipal nº 2.879/00, que dispõe o seguinte, *verbis*:

*Art. 10 - Fica obrigada a instalação de hidrômetros individuais nos edifícios e condomínios construídos no Município de Aracaju, a partir da publicação desta lei”.*

Vê-se que se trata de questão análoga àquela, versando sobre o mesmo tema abordado pelo precedente mencionado.

Assim, considerando-se que o objeto da lei municipal em análise é de competência privativa da União, não há como se acolher o pleito com base em tal fundamento”.

Nas razões do recurso extraordinário, a Defensoria Pública da União ressalta (eDOC 27, p. 11-13):

“(...) o controle de consumo individual de água é de interesse do município e do consumidor, não interferindo, na competência atribuída à União pelos art. 21, inciso XII e art. 22, inciso IV da CF.

Porém, este não foi o entendimento do Tribunal Regional Quinta Região, que considerou inconstitucional a Lei nº. 2.879/2000, **comparando-a de forma equivocada com Lei Estadual, que não é abrangida pelo art. 30 da CF.** Tal lapso verificou-se evidente diante do reparo realizado através da via dos embargos aclaratórios, no qual, o acórdão reconhece a existência de erro:

*“2. Hipótese em que existe erro material a ser corrigido, consistente no fato de ter constado da ementa do julgado a*



**RE 738481 / SE**

*declaração de inconstitucionalidade de lei municipal na ADI 3558/RJ, quando o STF ali apreciara norma estadual”.*

Assim, apesar de reconhecer e reparar o acórdão, não se efetuou a devida interligação entre tal alteração, meramente formal, e a possibilidade, garantida pela Carta Magna do Município de reger assuntos de interesse local.

Merece destaque, o estudo aprofundado acerca da análise realizada pelo Supremo Tribunal Federal na referida ADIN 3.558/RJ, que apesar de, como já defendido, tratar-se de declaração de inconstitucionalidade de Lei Estadual, em diversos pontos deixa translúcido o posicionamento constitucional adequado acerca da competência legislativa municipal sobre o fornecimento de água.

(...)

Ademais, a Ministra Relatora prossegue com a fundamentação de seu voto, que se refere à inconstitucionalidade de Lei Estadual, sempre reforçando a tese da aplicabilidade do art. 30, incisos I e V, na hipótese sobre serviço de abastecimento de água. Assim citou novamente um trecho do voto do Ministro Relator Celso de Mello acerca da ADIN 2.337/SC:

(...)

Acrescente-se que, verifica-se ainda mais latente o lapso ocorrido, no caso em tela, quando a própria fundamentação utilizada pelo Tribunal Regional Federal da Quinta Região no julgamento da apelação, diz respeito a entendimento jurisprudencial deste Supremo Tribunal Federal de que não cabe ao Estado-membro legislar acerca da matéria de competência Municipal, que é o fornecimento de água.

Note-se, ainda, que apesar de reconhecido o erro material em sede de aclaratórios, o *decisum* apenas se limitou a asseverar que se tratava de competência da União para legislar sobre a matéria, não apontando para tanto, a devida fundamentação, aliás, não apontando nenhuma fundamentação, salvo a opinião dos eméritos Julgadores”.

**RE 738481 / SE**

Assiste razão à Recorrente.

Inicialmente, assinalo que o Ministério Público Federal, em parecer da lavra do Procurador-Geral da República, Augusto Aras, manifestou-se pelo provimento do recurso extraordinário, nos seguintes termos (eDOC 39, p. 3-24):

**“Na origem, a ora recorrente ajuizou ação civil pública em face da Caixa Econômica Federal, da Construtora Nassal, da Empresa Municipal de Obras e Urbanização (EMURB) e da Companhia de Saneamento de Sergipe (DESO), objetivando a instalação individual de medidores de água nas unidades residenciais do Condomínio Ponta D’Alva.**

**O pedido foi julgado improcedente pelo Juízo de primeiro grau para declarar incidentalmente a inconstitucionalidade da legislação municipal, tendo em vista que ao Município não compete legislar sobre água nem acerca das obrigações das concessionárias de serviço público de distribuição de água, matéria inserida no âmbito de competência legislativa privativa da União.**

Submetida a causa ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região a decisão foi mantida, nos termos do acórdão recorrido.

(...)

A recorrente afirma que o consumo individual de água é de interesse municipal e matéria atinente ao consumidor, não interferindo na competência atribuída à União pelos art. 21, inciso XII e art. 22, inciso IV da CF.

(...)

O tema delimitado para exame sob a sistemática da repercussão geral nestes autos diz respeito ao questionamento sobre possível invasão de competência privativa da União, quando ente municipal determina, por meio de lei e no limite de seu território, a obrigatoriedade de instalação de hidrômetros individuais nos edifícios e condomínios.

(...)

É nesse contexto que se discute o alcance de lei municipal

**RE 738481 / SE**

que obriga a instalação de hidrômetros individuais em residências, considerando a competência privativa da União para legislar sobre águas, a atribuição aos municípios para legislar assuntos de interesse local e a competência comum e concorrente dos entes federativos para dispor sobre a proteção do meio ambiente e sobre o consumidor.

A temática guarda relevância, pois em discussão a higidez do pacto federativo, que se consubstancia como princípio fundamental e estruturante do Estado brasileiro.

### **1.2 Da competência legislativa municipal**

Como entidade autônoma que compõe o Estado Federal, os municípios possuem capacidade de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação.

**Quanto à competência legislativa, foram os municípios contemplados com atribuições privativas não enumeradas, podendo tais entes legislar, nos termos do art. 30, I, do texto constitucional, sobre todos os assuntos de interesse local.**

De forma paralela às competências implícitas, estabeleceu a Constituição Federal competências exclusivas enumeradas, previstas no art. 30, III a IX1 , e em outros dispositivos, a exemplo do estabelecido nos arts. 29, 156, 182 e 211, § 2º.

Esses entes também possuem competência suplementar que consiste na capacidade de poder complementar a legislação federal e estadual naquilo que couber, que, por meio de um raciocínio sistêmico e teleológico, são as matérias enunciadas no art. 24 do texto constitucional.

Nesse cenário é que se traduz a competência legislativa municipal como a inserta em interesse local, ainda que ocorram reflexos nos negócios federais e estaduais.

Há que se compreender que o assunto municipal é também de interesse do Estado e da União, mas por ser matéria mais intimamente ligada a questões ínsitas ao município é considerada de interesse local pela sua predominância e não pela exclusividade.

A doutrina bem delinea esse ponto:

**RE 738481 / SE**

*‘O conceito-chave utilizado pela Constituição para definir a área de atuação do Município é o de interesse local. Cairá, pois, na competência municipal tudo aquilo que for de seu interesse local. É evidente que não se trata de um interesse exclusivo, visto que qualquer matéria que afete uma dada comuna findará de qualquer maneira, mais ou menos direta, por repercutir nos interesses da comunidade nacional. Interesse exclusivamente municipal é inconcebível, inclusive por razões de ordem lógica: sendo o Município parte de uma coletividade maior, o benefício trazido a uma parte do todo acresce e este próprio todo. Os interesses locais dos Municípios são os que entendem imediatamente com as suas necessidades imediatas, e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais’.*

É prescindível a exclusividade do interesse local, que, inclusive, revela-se de difícil configuração, bastando que se verifique uma preponderância do interesse local. Por tal razão, salvo as inquestionáveis hipóteses de interesse local, em boa parte das situações a identificação do interesse predominante, de modo a se verificar se é o local, há de ocorrer caso a caso.

A competência municipal para legislar sobre os interesses locais justifica-se, tendo em vista que, no desenho federativo brasileiro, é o ente municipal a base de convivência dos cidadãos, onde lhes são prestados diretamente os serviços públicos mais básicos, sendo natural, por isso, que a municipalidade legisle sobre a vida daquela comunidade, visto que conhece suas peculiaridades e necessidades.

A competência dos municípios para legislar sobre determinada questão advirá do interesse que atenda, de modo imediato, às necessidades locais, ainda que com alguma repercussão sobre as necessidades gerais do respectivo estado ou do país. Tal reflexo sobre as demais esferas, entretanto, há de ser proporcional aos limites do foro municipal.

Interesse local é um conceito a ser extraído das carências locais e prementes de cada população municipal. O município

**RE 738481 / SE**

está inserido dentro da Federação e do correspondente estado-membro, formando uma união indissolúvel, pelo que a definição do interesse local há de ter certa elasticidade, em razão das multifárias realidades que englobam o ente local, sob pena de invasão de competência das demais esferas de poder.

A legislação municipal, mesmo que sob pretexto de proteger interesse local, há de guardar respeito aos princípios constitucionais pertinentes a cada situação e buscar harmonia com os cenários fático-jurídicos regional e nacional, de forma a evitar dissonâncias e desigualdades que tornem a norma local incompatível com a ordem constitucional.

**1.3 A presença de interesse predominantemente local no caso sob análise**

A questão a ser analisada requer discutir se a legislação municipal, ao instituir a obrigatoriedade de instalação de hidrômetros em edifícios e condomínios, invadiu competência privativa da União para legislar sobre águas ou, sob outro enfoque, se estava no exercício de sua competência legislativa, por se tratar de interesse predominantemente local.

O hidrômetro é um aparelho que serve para distribuir, medir e registrar o consumo de água de um local. Essa aferição, além de racionalizar esse consumo, com a identificação, inclusive, de possíveis vazamentos, fornece o detalhamento em conta da quantidade exata de água consumida.

Por esse conceito, pode-se afirmar que esses aparelhos são responsáveis pela distribuição de água que, em verdade, é distinto do recurso hídrico em si mesmo

A distribuição de água é assunto local que a Constituição Federal, nos termos do art. 30, I, atribui à competência legislativa dos municípios.

Consoante prescrito, o interesse circunscrito nos limites municipais caracteriza-se por sua predominância e não por sua exclusividade. O serviço de fornecimento de água, assim como os meios utilizados para tal intento são atribuições precípuas do município, porquanto são medidas de interesse local dos usuários, de acordo com o art. 30, V, do texto constitucional.

**RE 738481 / SE**

De fato, levando em consideração o raciocínio da preponderância do interesse, a realização de determinada tarefa há de ser concedida ao ente federativo que seja capaz realizá-la da forma mais efetiva.

Ao considerar a imprescindível harmonia do pacto federativo, o município é o ente que possui maior proximidade com a população que utiliza o serviço de distribuição de água e, portanto, o mais apto a atender essa necessidade básica. Nesse raciocínio, confira-se a seguinte ementa:

(...)

Acresce que a regulamentação de direito urbanístico – ao impor determinados requisitos para construir e edificar – configura-se como matéria eminentemente local, de competência dos municípios.

#### **1.3.1 Dos reflexos no direito ambiental e do consumidor**

Sob outro enfoque, pode-se inferir que o tema sob exame também repercute em questões ambientais e do consumidor.

O serviço de fornecimento de água estabelece uma relação contratual entre a concessionária local e o seu usuário, que é o consumidor final. A obrigatoriedade de instalar os medidores individuais de água nas residências reflete de forma imediata nesse consumo pelos munícipes, pois, além de racionalizá-la, ao detalhar o que de fato foi consumido, evita o seu desperdício.

Essa imediatidade entre a população envolvida e a empresa concessionária é que traz a competência municipal para legislar sobre o direito do consumidor. Esse também é o entendimento da Suprema Corte:

De outro lado, a otimização desse recurso hídrico, por meio do hidrômetro, possui reflexo em lençóis freáticos, bacias hidrográficas, mananciais e rios.

A defesa e proteção do meio ambiente é atribuição comum dos entes federados, nos termos dos arts. 23, VI e VII<sup>7</sup>, e 225, caput e § 1º<sup>8</sup>, do texto constitucional, e cabe aos municípios legislar sobre direito ambiental, quando se tratar de assunto de interesse local.

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou, em mais de

**RE 738481 / SE**

uma oportunidade, nesse mesmo sentido:

(...)

A obrigatoriedade de medidores individuais para fornecimento de água traz a otimização e racionalização de seu consumo e, a despeito de não tratar do direito ambiental em sentido estrito, é importante medida protetiva para o meio ambiente, o que legitima sua disposição por lei municipal.

(...)

## **2. APLICAÇÃO DO DIREITO AO PROCESSO**

O recurso extraordinário aponta lesão ao art. 30, I e V, do texto constitucional, alegando a recorrente, essencialmente, que o consumo individual de água é de interesse municipal e matéria atinente ao consumidor.

Conforme explicitado no item de exame do tema, a lei em questão não dispõe de competência privativa da União para legislar sobre águas, pois a exigência de hidrômetros em edifícios e condomínios é matéria que se atém aos limites municipais e se constitui como requisito para construir, sem o qual será negado o alvará:

(...)

Trata de matéria de interesse eminentemente local, de competência dos municípios, seja por ser o serviço de fornecimento de água matéria de interesse eminentemente local, seja pelas repercussões locais ambientais e consumeristas, em termos de competência concorrente.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo provimento do recurso extraordinário e, considerados a sistemática da repercussão geral e os efeitos do julgamento deste recurso em relação aos demais casos que tratem ou venham a tratar do Tema 849, sugere-se a fixação da seguinte tese:

*“É constitucional a lei municipal que trata da obrigatoriedade de instalação de hidrômetros individuais nos edifícios e condomínios, por ser matéria de interesse predominantemente local, afeta ao fornecimento e distribuição*

**RE 738481 / SE**

*de água, e tendo em conta a competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico e do consumidor e proteção ao meio ambiente”.*

Correto o parecer do Ministério Público Federal, considerando que o acórdão recorrido destoa da jurisprudência desta Corte, uma vez que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local, entre os quais o de fornecimento de água.

Quando do julgamento pelo Plenário da ADI 4695, de minha relatoria, DJe 09.09.2019, ressaltai quanto à questão constitucional de repartição de competências que:

(...) é preciso reconhecer, no âmbito da repartição constitucional de competências federativas, que o Município, desde que possua competência para matéria, detém primazia sobre os temas de interesse local, nos termos do disposto no art. 30, I, da CRFB. De igual modo, Estados e União detêm competência sobre os temas de seus respectivos interesses, nos termos dos parágrafos do art. 24 da CRFB. Há, dessa forma, um direcionamento das ações de governo do ente local para o nacional, naquilo que José de Oliveira Baracho vislumbrou como sendo o princípio da subsidiariedade do federalismo brasileiro:

(....)

Por evidente, não se deve confundir a maior proximidade do governo, que naturalmente ocorre nos municípios, com mais democracia. A Constituição é também um contraponto à captura do governo local pelas oligarquias. É precisamente aqui que reside a fonte material de competência dos demais entes federativos: desde que favoreça a realização material de direitos constitucionalmente garantidos e desde que estejam previstas no âmbito de sua respectiva competência, pode a União – ou mesmo os Estados – dispor sobre as matérias que tangencialmente afetam o interesse local. O federalismo torna-se, portanto, um instrumento de descentralização política, não para simplesmente distribuir poder político, mas para realizar



**RE 738481 / SE**

direitos fundamentais.

Sobre tal questão, enfatizou o Min. Alexandre de Moraes, no julgamento do RE 1.181.244-AgR, Primeira Turma, DJe 05.12.2019:

“(…) 6. O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto, obviamente, nas diversas ditaduras que sofremos, quanto nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local.

7. O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro é o princípio da predominância do interesse, tanto para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, quanto em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias, como na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

8. A própria Constituição Federal, portanto, 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 Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I)”.

Na hipótese dos autos, cuida-se de serviço público de interesse local relativo ao fornecimento de água, de competência municipal.

Com efeito, o Plenário desta Suprema Corte, no julgamento da ADI 2340, de relatoria do Min. Ricardo Lewandowski, DJe 10.05.2013, apreciou controvérsia similar, envolvendo à distribuição de água. Ocasão

**RE 738481 / SE**

em que, nos termos do art. 30, I e V, da Constituição, reconheceu-se a competência do Município, em acórdão assim ementado:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ESTADO DE SANTA CATARINA. DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA POTÁVEL. LEI ESTADUAL QUE OBRIGA O SEU FORNECIMENTO POR MEIO DE CAMINHÕES-PIPA, POR EMPRESA CONCESSIONÁRIA DA QUAL O ESTADO DETÉM O CONTROLE ACIONÁRIO. DIPLOMA LEGAL QUE TAMBÉM ESTABELECE ISENÇÃO TARIFÁRIA EM FAVOR DO USUÁRIO DOS SERVIÇOS. INADMISSIBILIDADE. INVASÃO DA ESFERA DE COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS, PELO ESTADO-MEMBRO. INTERFERÊNCIA NAS RELAÇÕES ENTRE O PODER CONCEDENTE E A EMPRESA CONCESSIONÁRIA. INVIABILIDADE DA ALTERAÇÃO, POR LEI ESTADUAL, DAS CONDIÇÕES PREVISTAS NO CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO LOCAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I - Os Estados-membros não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente local e a empresa concessionária, ainda que esta esteja sob o controle acionário daquele. II - Impossibilidade de alteração, por lei estadual, das condições que se acham formalmente estipuladas em contrato de concessão de distribuição de água. III - Ofensa aos arts. 30, I, e 175, parágrafo único, da Constituição Federal. IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.”**

Destaco do voto condutor de referido acórdão, os seguintes fragmentos:

“(…) entendo não há dúvida de que a competência para legislar sobre assuntos locais que a Carta Magna atribui aos municípios, no art. 30, I, da CF, inclui a distribuição de água potável.

(…)

De fato, tendo em conta a ideia da preponderância do

**RE 738481 / SE**

interesse, a realização de determinada tarefa há de ser atribuída ao ente federativo capaz de atender, de modo mais efetivo, ao interesse comum. Essa prática, aliás, mostra-se consentânea com o princípio da subsidiariedade, que rege as relações entre os entes de uma Federação, de acordo com o qual,

*"(...) a comunidade maior só pode executar as tarefas próprias das comunidades menores em caso de necessidade, e desde que estas não possam desempenhá-las de forma mais eficaz".*

Ora, o Município é, dentre todos os entes federativos, aquele que está mais próximo da população, cujas necessidades básicas conhece de perto, incumbindo-lhe, por essa precisa razão, prestar, em primeira mão, os serviços públicos essenciais, com destaque para a distribuição de água potável, sem prejuízo da eventual colaboração do Estado e da União.

Em caso análogo a este, na ADI-MC 2.337/SC, sendo Relator o Ministro Celso de Mello, o Plenário desta Corte pronunciou-se no sentido de que tal serviço é de competência dos municípios. Eis a ementa do referido julgado:

(...)

Esse entendimento foi sufragado mais de uma vez pelo STF, como ocorreu no julgamento da liminar, no presente caso, em que a Ministra Ellen Gracie, acompanhada da douta Maioria, divergindo do Ministro Marco Aurélio, Relator da medida, assentou o quanto segue:

*"(... ) sem dúvida nenhuma, o serviço de prestação de fornecimento de água compete ao município, ainda que seja atribuído por concessão a uma empresa estadual" (fl. 135) .*

(....)

Isso posto, pelo meu voto, julgo procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade".

**RE 738481 / SE**

Nesse mesmo sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. § 3º DO ART. 210-A DA CONSTITUIÇÃO DO PARANÁ, ACRESCENTADO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 24/2008. EXIGÊNCIA DE SEREM PRESTADOS OS SERVIÇOS LOCAIS DE SANEAMENTO E ABASTECIMENTO DE ÁGUA POR PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO OU SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA SOB CONTROLE ACIONÁRIO E ADMINISTRATIVO DO ESTADO OU DO MUNICÍPIO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE ASSUNTOS DE INTERESSE LOCAL: SANEAMENTO BÁSICO. INCS. I E V DO ART. 30 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE”. (ADI 4454, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe 25.08.2020)

Ante o exposto e, nos termos do parecer do Ministério Público Federal, **dou provimento** ao recurso extraordinário.

É como voto.

Proponho ao Plenário, em relação ao Tema 849, a seguinte tese de repercussão geral: *“Compete aos municípios legislar sobre a obrigatoriedade de instalação de hidrômetros individuais nos edifícios e condomínios, em razão do preponderante interesse local envolvido”*.

**RE 738481 / SE**

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 738.481**

PROCED. : SERGIPE

**RELATOR : MIN. EDSON FACHIN**

RECTE.(S) : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL

RECDO.(A/S) : CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CEF

ADV.(A/S) : MURILO FRACARI ROBERTO (0022934/DF) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : EMPRESA MUNICIPAL DE OBRAS E URBANIZAÇÃO - EMURB

ADV.(A/S) : CÁSSIA SOBRAL DE MELO TELES (1029/SE) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : NASSAL - NASCIMENTO E DALES CONTRUÇÕES LTDA

ADV.(A/S) : JOSÉ EDUARDO DORNELAS SOUZA (16636/BA) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : COMPANHIA DE SANEAMENTO DE SERGIPE DESO

ADV.(A/S) : GUILHERME VILELA DE PAULA (3697/AC, A1010/AM,  
69306/MG, 17447/A/MT, 162113/RJ, 4715/RO, 562A/SE, 293926/SP) E  
OUTRO(A/S)

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, apreciando o tema 849 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto do Relator. Foi fixada a seguinte tese: "Compete aos municípios legislar sobre a obrigatoriedade de instalação de hidrômetros individuais nos edifícios e condomínios, em razão do preponderante interesse local envolvido". Falou, pela recorrente, o Dr. Romulo Coelho da Silva, Defensor Público Federal. Plenário, Sessão Virtual de 6.8.2021 a 16.8.2021.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário