



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Vara Regional do Meio Ambiente

Rua Manoelito de Ornelas, 50, 13 Andar. - Bairro: Praia de Belas - CEP: 90110230 - Fone: (51) 3210-6500 - Balcão Virtual n.
(51) 9.9802-9137 - Email: frpoacentvrma@tjrs.jus.br

AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL Nº 5210306-86.2026.8.21.0001/RS

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

RÉU: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

DESPACHO/DECISÃO

Vistos.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL ajuizou Ação Civil Pública com pedido liminar em face do **ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**. Reputou necessário o restabelecimento da exigência de licenciamento ambiental para a atividade de irrigação pelo método superficial (CODRAM 111.30). Alegou que a Resolução CONSEMA nº 554/2026 suprimiu, sem adequada fundamentação técnico-científica e sem observância do procedimento de consulta pública previsto no art. 229 da Lei Estadual nº 15.434/2020, a exigência de licenciamento ambiental para referida atividade, anteriormente classificada como potencialmente poluidora e utilizadora de recursos naturais. Sustentou que a alteração normativa decorreu de interpretação equivocada da Lei Federal nº 15.190/2025, afrontando a Política Nacional do Meio Ambiente, a Política Nacional de Irrigação, a Resolução CONAMA nº 284/2001, o princípio da prevenção e a vedação ao retrocesso ambiental, por afastar mecanismo essencial de controle preventivo de atividade com potencial de causar impactos relevantes sobre os recursos hídricos, a biodiversidade e áreas ambientalmente sensíveis. Aduziu que a controvérsia sobre a validade da Resolução CONSEMA nº 554/2026 deveria ser apreciada incidentalmente, como pressuposto para a tutela concreta do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Liminarmente, postulou a determinação para que o Estado do Rio Grande do Sul se abstenha de dispensar o licenciamento ambiental trifásico para empreendimentos de irrigação pelo método superficial até o julgamento final da ação, ou até demonstração técnico-científica da desnecessidade do licenciamento, bem como para que dê ampla publicidade da decisão aos órgãos ambientais estaduais e municipais. No mérito, pugnou pelo reconhecimento de que a irrigação pelo método superficial constitui atividade utilizadora de recursos ambientais e potencialmente degradadora; pela declaração de incompatibilidade da dispensa do licenciamento ambiental trifásico com a Constituição Federal e a legislação ambiental; pela condenação do Estado à adoção do licenciamento ambiental trifásico para tais empreendimentos; pela declaração incidental de invalidade da Resolução CONSEMA nº 554/2026 como fundamento para afastar o licenciamento ambiental; e pela condenação à observância do procedimento de consulta pública previsto no art. 229 da Lei Estadual nº 15.434/2020 para futuras alterações normativas que reduzam ou suprimam mecanismos de controle ambiental. Anexou documentos.

Vieram os autos conclusos.

É o relato. Decido.

A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, nos termos do art. 300 do Código de Processo Civil¹.

Nas ações civis públicas ambientais, a tutela provisória também encontra fundamento nos arts. 11 e 12 da Lei nº 7.347/1985² e deve ser examinada à luz da natureza preventiva da proteção ambiental, considerando que a reparação posterior nem sempre será suficiente para recompor integralmente os recursos naturais afetados.

No caso em apreço, a controvérsia não se restringe a uma divergência abstrata sobre a validade de ato normativo. A pretensão deduzida objetiva impedir que empreendimentos concretos de irrigação pelo método superficial sejam implantados ou operados sem avaliação ambiental prévia, diante dos riscos técnicos documentados no procedimento que antecedeu o ajuizamento da demanda (evento 1, ANEXO2 a evento 1, VIDEO14).

Por essa razão, o exame da Resolução CONSEMA nº 554/2026³ será realizado, nesta fase, exclusivamente como questão prejudicial à apreciação da obrigação de fazer e de não fazer postulada contra o Estado do Rio Grande do Sul. Com efeito, não se pretende retirar abstratamente a norma do ordenamento jurídico, suspender sua eficácia com efeitos gerais e desvinculados da relação processual ou substituir o órgão competente no exercício de sua função normativa. Cumpre verificar, apenas para a solução da controvérsia concreta e nos limites subjetivos desta ação coletiva, se há segurança jurídica e técnica suficiente para que o réu deixe de submeter determinada atividade utilizadora de recursos naturais ao controle ambiental preventivo.

Nesse passo, tenho que os elementos apresentados indicam, em sede de cognição sumária, que a irrigação pelo método superficial não se confunde com o simples cultivo de espécies agrícolas.

A atividade envolve um sistema composto por estruturas e operações de captação, bombeamento, adução, distribuição, represamento, drenagem e eventual devolução da água aos corpos hídricos. A própria Lei Federal nº 12.787/2013⁴ diferenciou a agricultura irrigada do projeto e da infraestrutura de irrigação, abrangendo, nestes últimos, os equipamentos destinados à captação, ao armazenamento, à distribuição e à drenagem da água.

Desse modo, a dispensa prevista para o cultivo agrícola não conduz, necessariamente, à exclusão automática do controle sobre as estruturas e intervenções ambientais próprias da irrigação, especialmente quando essas utilizam recursos hídricos em grande escala e podem repercutir além dos limites da área cultivada.

Ademais, antes da alteração questionada, a irrigação pelo método superficial estava enquadrada sob o CODRAM 111.30⁵, com potencial poluidor alto, independentemente do porte do empreendimento. A Resolução CONSEMA nº 512/2024⁶ estabelecia procedimentos de licenciamento diferenciados conforme as dimensões e características do projeto, prevendo

procedimento unificado para determinados empreendimentos, licenças sucessivas para outros e estudo de impacto ambiental nas hipóteses de maior porte ou repercussão. Não se tratava de disciplina uniforme ou desproporcional, mas de sistema graduado de controle, ajustado ao porte e ao potencial impacto de cada empreendimento.

A alteração promovida pela Resolução CONSEMA nº 554/2026 excluiu a atividade do licenciamento e revogou os dispositivos que disciplinavam a avaliação ambiental dos sistemas de irrigação superficial. Contudo, ao menos nesta análise inicial, os documentos não demonstram que a retirada integral do controle preventivo tivesse sido precedida de estudo técnico capaz de afastar os riscos anteriormente reconhecidos pela própria Administração.

Em sentido contrário, o parecer apresentado pela representante do corpo técnico da SEMA/FEPAM afirmou que a irrigação superficial utilizava intensamente recursos hídricos, produzia impactos que extrapolavam a dimensão quantitativa da água e exigia avaliação integrada. O documento indicou possíveis alterações no uso do solo, supressão de vegetação, intervenção em áreas ambientalmente sensíveis, fragmentação de habitats, erosão, lançamento de sedimentos e poluição difusa por nutrientes e agroquímicos. Também consignou que a outorga e o Cadastro Ambiental Rural possuíam objetos distintos e não avaliavam, de forma suficiente, os impactos diretos, indiretos e cumulativos da atividade (evento 1, ANEXO7, fls. 29/38).

O mesmo parecer recomendou expressamente que a minuta fosse submetida à consulta pública e que o CODRAM 111.30 não fosse excluído da relação de atividades licenciáveis. Foram anexadas, ainda, imagens e informações sobre ocorrências verificadas durante períodos críticos de estiagem, em que lançamento de águas provenientes de áreas irrigadas teria elevado a carga de sedimentos e prejudicado a captação de água para abastecimento público, especialmente na região metropolitana.

Além disso, os servidores da FEPAM ouvidos durante a apuração ministerial relataram que a experiência decorrente do licenciamento ambiental, mediante a imposição de condicionantes, contribuiu para a melhoria dos parâmetros de turbidez dos corpos hídricos, ressaltando, ainda, que a outorga de uso de recursos hídricos não substitui o licenciamento ambiental, por não abranger a análise integrada dos impactos decorrentes da infraestrutura de irrigação e de sua operação (evento 1, ANEXO10, fls. 12/15).

O Cadastro Ambiental Rural, por sua vez, possui natureza predominantemente declaratória e cadastral, e não autoriza a implantação ou a operação de empreendimentos, não examina previamente alternativas locais ou tecnológicas e não estabelece, por si só, condicionantes operacionais, medidas mitigadoras ou programas de monitoramento. De igual modo, a outorga de uso dos recursos hídricos se destina principalmente à gestão quantitativa e qualitativa da utilização da água. Embora indispensável, ela não substitui a avaliação integrada das intervenções sobre o solo, a vegetação, as áreas de preservação permanente, a fauna, os habitats, a drenagem e as fontes de poluição difusa.

Nesse cenário, a substituição integral do licenciamento ambiental pela outorga de uso de recursos hídricos e pelo simples cadastro do empreendimento mostra-se, em princípio, incompatível com a tutela preventiva do meio ambiente, porquanto transfere o controle para instrumentos que, ao menos em tese, não contemplam a análise abrangente dos impactos ambientais, deixando parcela relevante desses efeitos sem avaliação prévia e sem mecanismo

preventivo de igual alcance.

Também merece destaque, ao menos em análise perfunctória, a aparente ausência da consulta pública exigida pelo art. 229 da Lei Estadual nº 15.434/2020. A inovação normativa não representou simples aperfeiçoamento procedimental, mas promoveu significativa alteração do regime de controle ambiental ao dispensar do licenciamento atividade até então considerada de alto potencial poluidor. Em hipóteses como essa, a consulta pública não se reduz a requisito formal, constituindo expressão dos princípios da publicidade, da participação social e da democracia ambiental, especialmente quando os próprios órgãos técnicos da Administração registraram a necessidade de sua realização.

Logo, sem antecipar conclusão definitiva sobre a validade da resolução, os elementos disponíveis nestes autos evidenciam dúvida objetiva quanto à suficiência da motivação técnica e quanto à regularidade do procedimento adotado para a supressão do licenciamento.

Ressalto que em matéria ambiental, a existência de incerteza tecnicamente fundada não autoriza a eliminação imediata dos mecanismos de prevenção. Ao contrário, recomenda a manutenção provisória do controle existente até que a questão seja esclarecida sob contraditório.

O perigo de dano também está evidenciado.

A Resolução CONSEMA nº 554/2026 produziu efeitos imediatos e permitiu que novos sistemas de irrigação pelo método superficial fossem implantados ou operados sem licenciamento ambiental, inclusive empreendimentos de porte elevado que, conforme a disciplina anterior, poderiam depender de licenças sucessivas ou de estudo de impacto ambiental.

Ocorre que a continuidade desse regime durante a tramitação do processo poderá acarretar intervenções sobre cursos d'água, áreas úmidas, banhados, vegetação nativa e áreas de preservação permanente sem avaliação ambiental prévia integrada. Poderá, ainda, permitir a consolidação de estruturas e atividades cuja posterior adequação ou remoção se mostre tecnicamente complexa e economicamente onerosa.

Os riscos descritos não foram apresentados apenas de forma hipotética. O parecer técnico mencionou ocorrências anteriores de descarga de sedimentos provenientes de áreas irrigadas, com repercussões sobre a turbidez dos corpos hídricos e sobre a captação destinada ao abastecimento público. O relatório de auditoria do Tribunal de Contas, por sua vez, apontou limitações operacionais e de pessoal na estrutura responsável pela gestão estadual dos recursos hídricos, circunstância que recomenda cautela antes de concentrar exclusivamente na outorga o controle de atividade anteriormente submetida a avaliação ambiental mais ampla (evento 1, ANEXO8, fls. 45/47 e evento 1, ANEXO9, fl. 64).

Ademais, o contexto climático atual recomenda especial cautela na gestão dos recursos hídricos. As mudanças climáticas deixaram de constituir risco futuro para se tornarem realidade concreta e cientificamente documentada, impondo maior frequência e intensidade a eventos hidrológicos extremos. O Estado do Rio Grande do Sul, que recentemente enfrentou a maior tragédia climática de sua história, permanece em condição de elevada vulnerabilidade, alternando períodos de estiagens severas com episódios de precipitações excepcionais. Nesse cenário, órgãos técnicos nacionais, como o CEMADEN⁷, vêm alertando para a elevada

probabilidade de ocorrência de um evento de El Niño muito forte durante o segundo semestre de 2026 e início de 2027, com possibilidade de atingir intensidade compatível com um denominado "super El Niño", fenômeno historicamente associado ao aumento da ocorrência de chuvas intensas, cheias, alterações no regime hidrológico e impactos relevantes sobre a disponibilidade e a qualidade dos recursos hídricos na Região Sul. Nessa conjuntura de acentuada incerteza climática, a flexibilização dos mecanismos preventivos de controle ambiental, especialmente daqueles destinados à avaliação dos impactos decorrentes da captação de águas superficiais para irrigação, mostra-se incompatível com os princípios da prevenção e da precaução. Aliás, tal quadro deveria levar a um movimento contrário, de atuação estatal preventiva reforçada quando os riscos ambientais se tornam mais elevados e potencialmente irreversíveis.

Ainda, tenho que a proximidade do período de planejamento e implantação das culturas irrigadas intensifica a urgência, pois a formação das áreas, a instalação dos equipamentos e as intervenções de captação e drenagem podem ocorrer antes da formação do contraditório.

Por outro lado, a medida postulada revela-se plenamente reversível. A manutenção provisória da exigência de licenciamento ambiental não inviabiliza o exercício da atividade econômica, limitando-se a preservar, até ulterior deliberação, o regime de controle ambiental anteriormente vigente, cujos procedimentos são graduados conforme o porte do empreendimento e o respectivo potencial poluidor. Sobrevindo, no curso da instrução, elementos técnicos aptos a demonstrar a suficiência e a adequação do novo regime instituído, a tutela provisória poderá ser revista, modificada ou revogada, nos termos do art. 296 do Código de Processo Civil.

Desse modo, estão preenchidos os requisitos para a concessão da liminar requerida.

Ante o exposto, DEFIRO A TUTELA DE URGÊNCIA, para determinar ao ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL que:

a) se abstenha, até ulterior deliberação deste Juízo, de implementar a dispensa de licenciamento ambiental para os empreendimentos de irrigação pelo método superficial, identificados pelo CODRAM 111.30;

b) mantenha a submissão desses empreendimentos ao controle ambiental prévio, segundo os procedimentos aplicáveis antes da edição da Resolução CONSEMA nº 554/2026, cabendo ao órgão ambiental competente definir a modalidade de licenciamento adequada ao porte, à localização e ao potencial impacto de cada projeto;

c) se abstenha de emitir ou reconhecer atos que autorizem a implantação ou a operação de novos sistemas de irrigação pelo método superficial exclusivamente com fundamento na dispensa instituída pela Resolução CONSEMA nº 554/2026, sem prejuízo da outorga de uso de recursos hídricos, da inscrição no Cadastro Ambiental Rural e dos demais atos administrativos legalmente exigíveis;

d) no prazo de 10 dias, publique a íntegra desta decisão em seu sítio eletrônico oficial e no sítio eletrônico da Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura; e

e) no mesmo prazo de 10 dias, comunique formalmente a FEPAM e todos os órgãos ambientais municipais que exerçam competência licenciadora, informando que, por força desta

decisão e até ulterior deliberação deste Juízo, os empreendimentos de irrigação pelo método superficial permanecerão sujeitos ao licenciamento ambiental.

A medida não alcançará licenças ambientais regularmente expedidas antes da edição da Resolução CONSEMA nº 554/2026, que permanecerão submetidas aos respectivos prazos, condicionantes e procedimentos de renovação. Os requerimentos formulados após a entrada em vigor da resolução e ainda não decididos deverão observar esta decisão.

O Estado deverá comprovar nestes autos o cumprimento das determinações constantes das alíneas “d” e “e”, mediante juntada dos documentos correspondentes.

Intime-se o Estado do Rio Grande do Sul, com urgência, pelo meio mais célere⁸, para o cumprimento.

Cite-se.

Com a contestação, à parte autora para réplica.

Após, retornem os autos conclusos para exame da necessidade de audiência de conciliação.

Cite-se, intmem-se e cumram-se as diligências necessárias, com urgência.

A presente decisão serve como Ofício.

Documento assinado eletronicamente por **PATRICIA ANTUNES LAYDNER, Juíza de Direito**, em 27/07/2026, às 16:47:48, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://eproc1g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos, informando o código verificador **10111259657v14** e o código CRC **3a7c758c**.

1. Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

2. Art. 11. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor. Art. 12. Poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo.

3. RESOLUÇÃO CONSEMA nº 554, de 09 de julho de 2026. Altera a Resolução CONSEMA nº 512, de 08 de agosto de 2024, que dispõe sobre os procedimentos de Licenciamento Ambiental dos empreendimentos de irrigação

4. Art. 2º Para os fins desta Lei, entende-se por: II - agricultor irrigante familiar: pessoa física classificada como agricultor familiar, nos termos da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que pratica agricultura irrigada; III - agricultura irrigada: atividade econômica que explora culturas agrícolas, florestais e ornamentais e pastagens, bem como atividades agropecuárias afins, com o uso de técnicas de irrigação ou drenagem; IV - projeto de irrigação: sistema planejado para o suprimento ou a drenagem de água em empreendimento de agricultura irrigada, de modo programado, em quantidade e qualidade, podendo ser composto por estruturas e equipamentos de uso individual ou coletivo de captação, adução, armazenamento, distribuição e aplicação de água; V - infraestrutura de irrigação de uso comum: conjunto de estruturas e equipamentos de captação, adução, armazenamento, distribuição ou drenagem de água, estradas, redes de distribuição de energia elétrica e instalações para o gerenciamento e administração do projeto de irrigação; CAPÍTULO V DA IMPLANTAÇÃO DOS PROJETOS DE IRRIGAÇÃO Seção I Disposições Gerais Art. 22. A implantação de projeto de irrigação dependerá de licenciamento ambiental, quando exigido em legislação federal, estadual, distrital ou municipal específica.

5. <https://www.sema.rs.gov.br/upload/arquivos/201804/04144340-ata-56-reuniao-extraordinaria-gcem-01-12-2017.pdf>, fl. 18

6. <https://www.sema.rs.gov.br/upload/arquivos/202408/30091525-512-2024-licenciamento-ambiental-da-irrigacao.pdf>

7. https://www.gov.br/cemaden/pt-br/assuntos/noticias-cemaden/lancado-o-primeiro-boletim-do-painel-do-el-nino-2026-2027-apresentando-potenciais-impactos-e-orientacoes?utm_source=chatgpt.com (consultado em 27/07/2026)

8. Recomendação 08/2024 - CGJ

5210306-86.2026.8.21.0001

10111259657 .V14