

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS**  
**FACULDADE DE DIREITO**

**A GESTÃO DAS ÁGUAS NO BRASIL:  
BREVE ANÁLISE DA LEI Nº 9.433/97**

**JOSÉ ALEXANDRE HERBÓN BLANCO**

**RIO DE JANEIRO  
2008**

JOSÉ ALEXANDRE HERBÓN BLANCO

**A GESTÃO DAS ÁGUAS NO BRASIL:**

**BREVE ANÁLISE DA LEI N° 9.433/97**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito  
da Universidade Federal do Rio de Janeiro  
como requisito parcial para obtenção do título  
de Bacharel em Direito

RIO DE JANEIRO  
2008

## **RESUMO**

Blanco, José Alexandre Herbón. A gestão das Águas no Brasil: breve análise da Lei nº 9.433/97, 2008. 52f. Monografia (Graduação em Direito). Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008. A partir da segunda metade do séc XX, o crescimento demográfico, o uso intensivo da água nos processos produtivos e a poluição gerada pelo conjunto de atividades humanas, provocaram uma reavaliação dos conceitos de recurso renovável e abundante. Em resposta, muitos países desenvolveram sistemas para administrar e cuidar de seus recursos hídricos, com a implementação de novos instrumentos de gestão e novos atores institucionais. No Brasil, o advento da Lei nº 9.433/97, também chamada de Lei das Águas, que este estudo busca analisar, é fruto desse processo.

### **ABSTRACT**

Blanco, José Alexandre Herbón Blanco. The water management in Brazil: brief analysis of the law number 9.433/97. 2008. 52p. Monography (Graduation in Rights) Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008. From the second half of XX century, the growth demographic, the intensive use of the water in the production process and the pollution generated by the conjunct of the human activities, provoked a reevaluation of the concepts of renewable and abundant resources. In an answer, many countries developed systems to administer and care of their own hydric resources, with the implementation of new management instruments, with new institutional actors. In Brazil, the advent of the Law n. 9.433/97, also called Waters Law, that this study pretends to analyze, is fruit of this process.

## SUMÁRIO

### **INTRODUÇÃO**

1.Considerações Iniciais.....	1
2.Delimitação do Tema e Conteúdo.....	2
3.Breve Histórico.....	3

### **CAPITULO I – GESTÃO PÚBLICA DAS ÁGUAS**

1. Conceito.....	5
2. Influências na criação da Lei das Aguas.....	5
3. Fundamentos e Princípios.....	7
3.a Meio Ambiente.....	8
3.b Direitos Humanos.....	8
3.c Desenvolvimento Sustentável.....	9
3.d Princípio da Precaução.....	9
3.e Princípio da Prevenção.....	9
3.f Princípio da Cooperação.....	10
3.g Princípio do Valor Econômico.....	10
3.h Princípio-Poluidor Pagador.....	11
3.i Bacia Hidrográfica.....	11
3.j Uso Múltiplo das Aguas.....	12

### **CAPITULO II – DIRETRIZES CONSTITUCIONAIS**

1. Competência Legislativa.....	13
2. Domínio dos Recursos Hídricos.....	15

### **CAPITULO III – SISTEMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HIDRICOS**

1. Política Nacional de Recursos Hídricos.....	18
1.1 Objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos.....	20
1.2 Instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos.....	21
a) A Outorga de Direito de Uso.....	22
a.1) A Natureza Jurídica da Outorga.....	25
b) Os Planos de Recursos Hídricos.....	26
c) Cobrança pelo Uso da Agua.....	29
d) Licenciamento Ambiental.....	31
e) Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EPIA.....	33

**CAPITULO IV - ÓRGÃOS INTEGRANTES DO SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS.**

1. Os Comitês de bacia Hidrográfica.....	35
2. Conselho Nacional de Recursos Hídricos.....	39
3. Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e DF.....	40
4. Outros Órgãos dos Poderes Públicos.....	40
5. Agências de Aguas.....	41
6. Agência Nacional de Aguas.....	44
7. Organizações Civas de recursos Hídricos.....	47
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>48</b>
..	
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>51</b>

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Preceitos Institucionais: a Constituição e as Águas as .....	17.
Premissas da Lei nº 9.433/97.....	34.

### **ABSTRACT**

Blanco, José Alexandre Herbón Blanco. The water management in Brazil: brief analyse of the law number 9.433/97. 2008. 44p. Monography (Graduation in Rights) Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008. From the second half of XX century, the growth demographic, the intensive use of the water in the production process and the pollution generated by the conjunct of the human activities, provoked a reevaluation of the concepts of renewable and abundant resources. In an answer, many countries developed systems to administer and care of their own hydric resources, with the implementation of new management instruments, with new institutional actors. In Brazil, the advent of the Law n. 9.433/97, also called Waters Law, that this study pretends to analyse, is fruit of this process.

**ANEXO A: LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**STF** – Supremo Tribunal Federal

**STJ** – Supremo Tribunal de Justiça

**T** - Tribunal

**CF** – Constituição Federal

**DF** - Distrito Federal

**RJ** – Rio de Janeiro

**SP** – São Paulo

## SUMMARY

INTRODUCTION	
1.Initial Considerations.....	1
2.Delimitation of the Theme and Contents.....	2
3.Brief Historic.....	3
CHAP. I – Public Water Manegement	
1.Concept.....	5
2.Waters Law's influences.....	5
3.Principles and Foundations.....	7
CHAP. II – Constitutionals Directions	
1.Legislated Competences.....	13
2.Hidric Domaine Resources.....	15
CHAP. III – National System of Hidric Resources Management	
1.National Politic of Hidric Resources.....	18
1.1 Objectives of National Politic of Hidric Resources.....	20
Outorgue of Use Righths.....	21
Juridic Nature of the Outorgue.....	25
Hidric Resources Plan.....	26
Water's preece.....	29
Environment Licence.....	31
Previous Stydy of Environmente Impact.....	33
CHAP. IV – National System Organs	
1.Comites Of Hidric Bowls.....	35
2.National Concyll of Hidric Resources.....	39
3.States Concylls.....	40
4.Public Powers Organs.....	40
1. Water Agency.....	41
2.National Water Agency.....	44
3.Civil Organizations.....	47
CONCLUTION.....	48
BIBLIOGRAPHY.....	51

José Alexandre Herbón Blanco

A gestão das Águas no Brasil: breve análise da Lei nº 9.433/97

Trabalho de conclusão do curso de Direito apresentado à Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito

---

Nome completo do 1º Examinador – Presidente da Banca Examinadora  
Prof. Nilo César Martins Pompílio da Hora – UFRJ – Orientador

---

Nome completo do 2º Examinador  
Prof. + Titulação (caso tenha) + instituição a que pertence

---

Nome completo do 3º Examinador  
Prof. + Titulação (caso tenha) + instituição a que pertence

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Prof. Nilo César Martins Pompílio da Hora.  
Aos funcionários da Faculdade de Direito da UFRJ.

## INTRODUÇÃO

### 1. Considerações Iniciais

Resultado do processo de industrialização do mundo moderno, a pressão sobre os recursos naturais se intensificou de forma acelerada após a Segunda Guerra Mundial. As profundas alterações ocorridas durante o século XX, sejam sociais, econômicas ou políticas, alteraram o meio ambiente, implicando na modificação do direito das águas por vários países. No Brasil, tentou-se adequar o tema com a edição Código das Águas, de 1934. Contudo, com exceção da energia elétrica, a evolução da questão permaneceu praticamente inerte diante do surgimento dos problemas de poluição e escassez, até a década de 90.

A legislação federal anterior à Lei nº 9.433, de 08-01-97, ficou defasada, não fornecendo o amparo necessário à administração dos recursos hídricos, no que se refere a sua proteção e melhoria de qualidade e quantidade. As novas legislações estaduais e a Lei Federal 9.433/97 incorporaram à ordem jurídica novos princípios, como o de bacia hidrográfica como unidade de gestão, da água como bem econômico passível de cobrança, a delegação a comitês de bacia hidrográfica e conselhos de recursos hídricos com a participação civil, além da União, Estados e Municípios.

O conceito de gestão das águas tem origem em uma série de princípios discutidos e aprovados em seminários e conferências internacionais, que foram incorporados pelas leis internas de diversos países inclusive o Brasil.

A expansão da indústria, da agricultura e da população, em forma de explosão demográfica, tem afetado seriamente as águas, seja pela poluição, seja pelo esgotamento de recursos. A própria Agência Nacional de Águas já expediu relatório dizendo que a poluição em alguns de nossos rios está fora de controle, constatando que 70% dos cursos examinados em oito estados apresentam elevado índice de contaminação. Segundo dados da OMS, tal contaminação traz como consequência o desenvolvimento de patologias ligadas à água, que representam 80% das doenças humanas instaladas em nossos dias.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

O quadro de desolação ambiental ficou inegavelmente evidente com o anúncio das mudanças climáticas, decorrentes do aquecimento global. Desde 1985, cerca de 1/3 da população mundial vive em regime de escassez relativa de água e cerca de 12% em escassez severa. Num cenário pessimista de crescimento populacional e mudanças climáticas, o número em situação de escassez poderá atingir 60%, o que geraria, entre outras conseqüências, migrações em massa através dos continentes.<sup>2</sup> Os riscos referentes à água não se encontram mais apenas vinculados a eventos de origem natural, mas também à forma do uso a que lhe é atribuída por decisões políticas, científicas, tecnológicas e econômicas. A imagem da irracionalidade na exploração do patrimônio comum pode ser sintetizada em uma palavra: abuso.<sup>3</sup>

Os riscos relacionados ao acesso universal da água propuseram à Constituição de 1988 o desafio de desenvolver uma nova cultura do meio ambiente, baseada na implementação progressiva de seus pressupostos democráticos.

Permitir a participação pública nos processos decisórios de gestão das águas, principalmente no que tange às prioridades de uso a serem atendidas, integrar os aspectos ambientais, econômicos e sociais na organização da gestão, levando em conta a escassez do recurso e a necessidade de proibição de discriminação, são elementos fundamentais para uma regulação jurídica que se pretenda democrática.

A água, bem indispensável a todas as atividades humanas, vem se delineando como o recurso mais precioso à vida, merecendo tratamento estratégico em sua gestão, por parte das políticas públicas, a fim de fazer frente à solução de um tema que possivelmente será um dos pontos críticos do próximo século: a obtenção de água para as populações.

## **2. Delimitação do Tema e Conteúdo**

A legislação concernente à gestão das águas é variada. Há normas de direito das águas, oriundas do direito civil; normas e regras de direito administrativo; normas quanto aos recursos ambientais; normas internacionais, entre outras.

---

<sup>2</sup> SOUSA, Wilson C. de. *Gestão das Águas no Brasil*. São Paulo: Peirópolis, 2004.

<sup>3</sup> FERREIRA, Helene Sivini. Política Ambiental Constitucional, In: *Direito Ambiental Constitucional Brasileiro*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

O objeto deste trabalho são as águas doces, ou seja, as águas interiores brasileiras, excluídas as águas do mar, que se regem por outras normas.

A divisão do domínio das águas entre a União e os Estados é um dos pontos abordados posto que necessário sua articulação a fim de viabilizar a gestão das águas em uma mesma bacia hidrográfica conforme preconiza a Lei 9.433/97. Devem participar também os Municípios e a sociedade civil. Essa prática é uma novidade de gestão no Brasil.<sup>4</sup>

Abordaremos a Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei das Águas, bem como a análise dos aspectos jurídicos mais importantes.

### 3. Breve Histórico

O esforço de gestão pública para os recursos hídricos no Brasil teve origem no Decreto Federal nº 24.643/34, chamado de Código das Águas. De concepção avançada para a época, passou mais de meio século sem regulamentação. Em seu bojo já estava contida boa parte dos princípios orientadores da atual política de recursos hídricos, como o uso direto da concessão ou autorização pública para o uso de forma derivada e o conceito poluidor-pagador, que previa a responsabilização financeira e penal para atividades que contaminassem os mananciais hídricos, hoje estendidas ao meio-ambiente como um todo.

Atribui-se essa dificuldade de regulamentação à necessidade de intervenção estatal na regulação do uso da água para fins de geração hidrelétrica, o que demandava grandes investimentos em obras e infra-estrutura. Portanto, o grande mandatário da regulação hídrica desde 1920 até 1988, foi o setor de geração hidrelétrica<sup>5</sup>.

A partir de 1930, o Estado passa a intervir nesse setor diretamente, assumindo o poder concedente dos direitos de uso de qualquer queda ou curso d'água, sob a ótica do interesse nacional, prevalecendo na época. Essa intervenção direta no setor, assumindo o poder concedente dos direitos de uso de qualquer curso ou queda d'água, ganha forma com a criação do Código das Águas, de 1934.

---

<sup>4</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 16.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

<sup>5</sup> SOUSA, Wilson C. Op. Cit.

Após um período de recessão mundial, antes e durante a Segunda Guerra Mundial, abre-se novo ciclo de investimentos em geração hidrelétrica, que se acentuariam no final dos anos 1970, com a criação das maiores usinas hidrelétricas em operação no país, Itaipu e Tucuruí.

Portanto, no período que vai da promulgação do Código das Águas até a Constituição Federal de 1988, a qual estabelece o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos e fundamenta os princípios da Política Nacional de Recursos Hídricos, que viria ser promulgado em 1997, a maior parte das iniciativas de gestão das águas é feita pelo setor elétrico, culminando em 1965 com a criação do Departamento Nacional de Águas e Energia, mais tarde, em 1968, denominado Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE.

Desde então e até a criação da Secretaria de Recursos Hídricos em 1995, toda a regulação associada à gestão das águas estava vinculada ao DNAEE, até mesmo a Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, que estabelece os critérios para a classificação das águas no país, de 1986, é feita baseada nos estudos realizados pelo DNAEE.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o Sistema de Gestão Hídrica previsto por ela vem sendo rapidamente implementado. Já há vinte e quatro estados membros com legislação específica para recursos hídricos, estabelecendo políticas e diretrizes de gestão. Desses estados, pelo menos metade iniciou a criação de estruturas descentralizadas de gestão, com a criação de comitês de bacia e conselhos estaduais. Foi um longo caminho percorrido até aqui, mas ainda há muito a ser feito. A participação social nesse processo, prevista pela chamada constituição cidadã, ainda representa um desafio para a institucionalização da gestão das águas no Brasil<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> MACHADO, Paulo A. L. Op. cit.

## **CAPÍTULO I – A GESTÃO PÚBLICA DAS ÁGUAS**

### **1. Conceito**

“É o conjunto de princípios e normas jurídicas que disciplinam o domínio, uso, aproveitamento e preservação das águas, assim como a defesa de suas danosas conseqüências”.<sup>7</sup>

A definição de Tomanik Pompeu deixa de efetuar a divisão ente direito público e privado, privilegiando o interesse público. A Lei 9.433/97 considera, inclusive, a prevalência do interesse público sobre o privado.

Maria Luiza Granziera considera o direito de águas como “o conjunto de princípios e normas jurídicas que disciplinam o domínio, as competências e o gerenciamento das águas, visando ao planejamento dos usos e à preservação, assim como a defesa de seus efeitos danosos, provocados ou não pela ação humana”.<sup>8</sup>

Constituem fontes do direito de águas a lei, a jurisprudência, a doutrina, bem como os tratados internacionais.

### **2. Influências na criação da Lei das Águas**

A hegemonia do setor elétrico sobre a gestão das águas só viria a ser afetada a partir da reestruturação do Estado Brasileiro, em 1988, com a promulgação da atual Constituição Federal.

O sistema de gerenciamento dos recursos hídricos, proposto na Constituição de 1988 e na Política Nacional de Recursos Hídricos, implementada posteriormente pela Lei nº 9.433/97, foi discutida e formulada com base em encontros da Associação Brasileira de

---

<sup>7</sup> POMPEU, Cid Tomanik. Águas Doces No Direito Brasileiro. In: *Águas Doces no Brasil: capital ecológico uso e conservação*. São Paulo: Escrituras, 1999. p. 601.

<sup>8</sup> GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito de Águas*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 24.

Recursos Hídricos – ABRH, uma entidade técnica, que envolve profissionais de diversas áreas, principalmente engenheiros de formação hidráulica.

Segundo Barth<sup>9</sup>, as Cartas de Salvador, de 1987, Foz do Iguaçu, 1989 e Rio de Janeiro, 1991, emitidas pela ABRH, serviram como referência para a formulação das legislações estadual e federal de recursos hídricos. Essa influência dos profissionais vinculados àquela entidade acabou por internalizar um caráter tecnocrático e centralizador nas atividades de gestão das águas.

A tentativa de descentralização, mediante acordos com o Ministério das Minas e Energia, a partir de 1976, é citada por Barth como a fase embrionária dos atuais comitês de bacia hidrográfica. Apesar de eivadas de interesse político, o que acabou por contribuir para a extinção gradual da maioria dos comitês criados na época, algumas experiências conseguiram ser bem sucedidas, como a criação dos comitês do rio dos Sinos e do rio Gravataí, afluentes do Guaíba – cujo comitê foi extinto.

São o primeiro caso de gestão com participação social, sem a iniciativa exclusiva do poder público. Em 1988, em conjunto com os usuários da água, municípios e com apoio do Estado, esses comitês de caráter consultivo trabalharam para promover a melhoria da qualidade das águas e do meio ambiente.

A coesão política mais fácil de se obter em unidades territoriais e administrativas de menor escopo, como as sub-bacias, contribui para o sucesso da prevalência dos interesses sociais e coletivos no lugar dos interesses político e pontual.<sup>10</sup>

Essa experiência de gestão pioneira, com representação mais legítima, acabou por resultar na criação da Lei N° 9.433/97, que instituíram a Política Nacional de Recursos Hídricos e os Fundamentos, Objetivos, Diretrizes e Instrumentos para Gestão Hídrica no Brasil.

---

<sup>9</sup> BARTH, F. T. In: *O Estado das Águas no Brasil*, Brasília, Aneel, 1999.

<sup>10</sup> MACHADO, Paulo A. L. Op. Cit.

### 3. Fundamentos e Princípios da Lei 9.433/97<sup>11</sup>

Os fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos estão na Lei N°9.433/97, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, regulamentando o art. 21, XIX CF.

Em seu art. 1º, I, a Lei afirma que a água é um bem de domínio público. O Código das Águas de 1934 já mencionava o caráter público da água e seu uso múltiplo com prioridade para o consumo humano. Portanto, as inovações nos fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos ficam por conta dos incisos II, V e VI, que, respectivamente, distingue a água como bem de valor econômico, institui a gestão por bacia hidrográfica e determina a participação da sociedade na gestão hídrica.

Como diz Paulo Leme Machado<sup>12</sup>, a conceituação da água como bem de uso comum do povo traz conseqüências: seu uso não pode ser apropriado por uma só pessoa física ou jurídica, com exclusão dos demais usuários em potencial, ou seja, o uso da água não pode significar a poluição ou a apreensão desse bem. Como a água é um dos elementos do meio ambiente, aplica-se o art. 225 da CF.

Essa também é a opinião de Heline Ferreira<sup>13</sup>, para quem, conquanto a água possa ser compreendida a partir de sua consideração como bem econômico, na verdade não se trata de um recurso natural como os outros, uma vez que está sujeito a regras particulares que objetivam preservar a possibilidade de seu uso por toda a coletividade.

---

<sup>11</sup> Cada autor destaca uma relação de Princípios norteadores para a Lei das Águas. Escolhemos seguir a da Prof. Maria Luíza Granziera, por sua síntese objetiva.

<sup>12</sup> MACHADO, Paulo A. L. Op. cit..

<sup>13</sup> FERREIRA, Heline S. Op. cit.

### 3.a Meio Ambiente

A Constituição de 1988 é a primeira a inserir a expressão **meio ambiente**. As disposições sobre o tema estão inseridas no Título VIII – Da Ordem Social, e no Capítulo VI, art. 225. Havia, então, uma ausência de definição legal para meio ambiente, que perdurou até o advento da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente que, em seu art. 3º, I, conceitua meio ambiente como o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

Como a água é um dos elementos do meio ambiente, isso faz com que se aplique a ela o enunciado do art. 225 CF.

Além disso, o meio ambiente também é considerado como patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido pelo Estado, tendo em vista seu uso coletivo, conforme salientado art. 2º, I da mesma Lei. A definição federal é ampla, pois ao atingir tudo que permite a vida, alcança tanto as comunidades quanto os ecossistemas e a biosfera.<sup>14</sup>

### 3.b Direitos Humanos

Os direitos humanos vêm evoluindo e hoje é considerado um dos direitos do homem o de viver em ambiente não poluído. Logo, podemos considerar o meio ambiente sadio como **direito humano** e um dos princípios norteadores da Lei.

---

<sup>14</sup> MACHADO, Paulo A. L. Op. cit..

### 3.c Desenvolvimento Sustentável

Outro princípio é o do **desenvolvimento sustentável**, aquele capaz de garantir as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem as suas necessidades. A Agenda 21 enfatiza a idéia de que o desenvolvimento econômico deve, necessariamente, incluir a proteção do meio ambiente em todas as suas ações e atividades, para garantir a permanência do equilíbrio ecológico e da qualidade de vida humana<sup>15</sup>.

### 3.d Princípio da Precaução

O **Princípio da Precaução** busca impedir o advento de danos ao meio ambiente através de medidas apropriadas, preventivas, antes da elaboração de um plano ou de uma obra ou atividade.

### 3.e Princípio da Prevenção

Já o **Princípio da Prevenção** apresenta-se como o cerne do direito ambiental. Na verdade, é uma precaução contra o risco, que objetiva prevenir uma suspeição de perigo ou garantir uma margem de segurança<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Op.cit.

<sup>16</sup> GRANZIERA, Maria Luíza. Op. cit.

### 3.f Princípio da Cooperação

Outro princípio norteador da Lei das Águas é o **Princípio da Cooperação**, importante na luta contra a poluição e degradação do meio ambiente. Como os recursos naturais não se submetem às fronteiras políticas, cabe aos Estados atuar de forma coordenada.<sup>17</sup>

No direito brasileiro a cooperação em matéria ambiental aparece no art. 23 da CF, que dispõe sobre a competência comum da União, Estados, DF e Municípios, a fim de proteger o meio ambiente e combater a poluição.

O art.225 CF estabelece a cooperação, à medida que impõe ao poder público e à coletividade o dever de defender e proteger o meio ambiente. No que se refere ao gerenciamento das águas, a cooperação se traduz nos esforços conjuntos dos entes governamentais e da sociedade civil, para tornar eficazes as disposições da Lei 9.433/97.

### 3.g Princípio do Valor Econômico

Recurso hídrico é bem de valor, à medida em que há interesse sobre ele. Tornando-se escasso, esse valor passa a ter caráter econômico. A Lei da Águas estabeleceu, em seu art. 1º, II, o **Princípio do Valor Econômico** da água, como um dos fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Idem, ibidem.

<sup>18</sup> Idem, ibidem.

### 3.h Princípio Poluidor-Pagador

No que se refere ao **Princípio Poluidor-Pagador**, a fundamentação adotada é a de que os usuários têm o direito do ambiente limpo. Os poluidores não possuem o direito de poluir e sujar o ambiente comum. Logo, este princípio incide em duas direções: no conjunto de ações voltadas à prevenção do dano e na responsabilização por sua ocorrência, conforme § 3º do art. 225 da CF.<sup>19</sup>

### 3.i Bacia Hidrográfica

Outro princípio norteador é o de **bacia hidrográfica**, hoje consideradas divisível, a fim de otimizar um melhor desenvolvimento econômico e social à região em que estejam situadas.<sup>20</sup>

### 3.j Uso Múltiplo das Águas

O equilíbrio entre os possíveis usos da água, ou seu **uso múltiplo**, tem sido considerado o ideal para o desenvolvimento. A própria Lei 9.433/97 estabelece em seu art. 1º, IV e art. 13 o uso múltiplo das águas. Apenas em situação de escassez, o uso prioritário é o do consumo humano e a dessedentação dos animais, conforme art. 1º, III. Ou seja, há vedação legal de ser privilegiado um uso ou somente alguns usos:

---

<sup>19</sup> Idem, ibidem.

<sup>20</sup>GRANZIERA, Maria Luíza M. Op. Cit.

*“...a outorga de uso dos recursos hídricos deverá preservar o uso múltiplo desta”.*

O próprio Plano de Recursos Hídricos, através da outorga de direitos de uso dos recursos hídricos, preconiza o uso múltiplo das águas, em seu art, 7º, VIII, esse é o princípio geral.

## **CAPÍTULO II - DIRETRIZES CONSTITUCIONAIS**

### **1. Competências Legislativas**

A competência dos entes federados encontra-se estabelecida na Constituição Federal de 1988 como legislativas, administrativas ou materiais.

A competência legislativa pode ser privativa da União, art. 22 CF, concorrente entre União, Estados e DF, art. 24 CF, dos Estados, art. 25, §1º, dos Municípios, art. 30, I e II e do DF, art. 32, §1º.

A competência para legislar sobre a gestão das águas no Brasil é da União (art. 22, IV CF), mas os estados membros poderão ser autorizados a fazê-lo por Lei Complementar (art. 22, § único CF), sendo que até agora não há essa lei. Contudo, essa competência é só aparentemente privativa, pois, mesmo não havendo essa autorização, os Estados podem dispor sobre o aproveitamento de seus bens e a utilização dos recursos hídricos sob seu domínio, nos termos da competência que lhes conferem o art. 25, §1º, (competência remanescente) e 26, I e II. Foi com base nessa argumentação que os Estados estabeleceram normas ambientais de controle da poluição, inclusive das águas. O que a doutrina e jurisprudência atual entendem, é de que a competência genérica para legislar sobre as águas, pertencentes à União, não de vê ser confundida com a capacidade de cada ente político estabelecer regras administrativas sobre bens sobre seu respectivo domínio.<sup>21</sup> A estes é vedado criar o direito sobre águas, pois trata-se de matéria privativa da União.

Para atender a peculiaridades próprias, só os estados membros e o DF poderão exercer a competência legislativa plena, desde que não haja lei federal sobre normas gerais – art. 24, § 3º. Essa norma geral, que visa a aplicação da mesma regra em um determinado espaço territorial, não precisa abranger todo o território nacional. Ela pode abranger apenas um ecossistema, uma bacia hidrográfica ou somente uma espécie vegetal ou animal, pois apesar de as águas no Brasil serem de domínio da União ou dos Estados e DF – art. 20 e 26 CF, a implementação da política nacional e estadual dos recursos hídricos não será embasada em seus limites territoriais.

---

<sup>21</sup> POMPEU, Cid Tomanik. Op. cit.

A Constituição alarga significativamente o domínio dos recursos hídricos estaduais. Em seu art. 26 CF diz:

*“Incluem-se entre os bens do Estado as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvados, nesse caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União”.*

Ela traz a competência concorrentes para legislar em matéria ambiental da União, Estado e DF, na forma do art. 24 CF, sendo que à União caberá aqui limitar-se-á a estabelecer normas gerais. O cuidado com o meio ambiente é de competência comum da União, Estados, DF e Municípios, previstos a proteção ao meio ambiente e o combate à poluição, em qualquer de suas formas (art. 23 CF).

A competência dos Municípios limita-se aos interesses locais, eletivo aos recursos naturais e proteção ao meio ambiente. Não sendo os Municípios detentores do domínio hídrico, não há o que se falar na fixação de regras administrativas sobre gestão de águas.

A competência material ou administrativa refere-se a ações administrativas do poder-dever da Administração pública em assuntos de sua competência, como por exemplo, o art. 21, XIX CF, que incumbe a União de estabelecer o sistema nacional de gerenciamento dos recursos hídricos, dispositivo consubstanciado na Lei das Águas.

Constituem competências comuns da União, Estados, DF e Municípios, entre outras, a de proteger o meio ambiente e acompanhar e fiscalizar as concessões de pesquisa e exploração de recursos hídricos (art. 23, XI CF).

Embora os Municípios não possuam competência no tocante à gestão das águas, atuam em áreas correlatas, do serviço pública de interesse local (art. 30, V CF) e de controle do solo urbano (art. 30, VIII CF), o que repercute na qualidade e quantidade das águas.

## 2. Domínio dos Recursos Hídricos

Tanto o art. 225 CF quanto a Lei nº 9.433/97, art. 1º e 18, atestam para o fato de as águas públicas não poderem ser dominicais. O bem dominical é aquele que integra o patrimônio privado e seu traço peculiar é a alienabilidade, como aponta José Cretello Jr.<sup>22</sup>

Bem dominical difere do bem dominial. A Lei nº 9.433/97, art. 18, atesta que a água não faz parte do patrimônio privado do Estado, ao afirmar que a outorga concedida pelo poder público, não implica a alienação parcial das águas, que são inalienáveis, mas o simples direito de uso.

A Lei nº 9.433/97 ao afirmar que a água é um bem de domínio público, abrange todo tipo de água. Sua generalidade abarca as águas subterrâneas, fluentes, emergentes e de superfície – art. 1º, I, art. 12, II e art. 49. Não é mais possível hoje a apropriação das águas subterrâneas, apenas o uso, se houver outorga do órgão público e pagamento por esse uso – art. 21, I.

A dominialidade pública da água não transforma o Poder Público Federal e Estadual em proprietários da água, mas os tornam gestores desse bem no interesse de todos, pois seu uso não pode esgotar o próprio bem utilizado e a concessão ou autorização ou qualquer outro tipo de outorga, deve ser motivado ou fundamentado pelo gestor público.<sup>23</sup>

A presença do Poder Público no setor hídrico, por consequência, deve traduzir-se em um eficiente resultado na política de conservar e recuperar as águas, como fica claro no art. 11 da Lei 9.433/97: o regime de outorga de direito do uso de recursos hídricos tem como objetivo assegurar o controle quantitativo e qualitativo do uso da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água.<sup>24</sup>

O domínio hídrico público também dá acesso às águas para aqueles que não sejam proprietários dos terrenos. As nascentes situadas em terrenos privados, mesmo passando a ser públicas, continuam podendo ser utilizadas pelos proprietários privados, com a finalidade do consumo humano e dessedentação dos animais (art. 1º, III), havendo regulamento dispondo sobre o consumo quando a outorga for desnecessária, (art. 12, § 1º, II).<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> CRETELLO Jr., José. *Tratado do Domínio Público*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

<sup>23</sup> MACHADO, Paulo A. L. Op. cit

<sup>24</sup> Idem, ibidem.

<sup>25</sup> Idem, ibidem.

Com o advento da Constituição de 88, fica definido que todas as águas pertencem à União, aos Estados ou ao DF, conforme sua localização. Ou seja, o domínio hídrico foi dividido entre a União e os Estados, nada dispondo sobre águas particulares. Após a edição da Lei das Águas, torna-se definitiva a condição pública das águas no Brasil, conforme o art. 1º, I da Lei, fixando que a “água é um bem de domínio público”.

Quanto à questão das águas pluviais, em seu art. 12, a Lei das Águas, que estabelece os usos sujeitos a outorga, é clara ao definir, no inciso 1, que “a derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final...”. Como a água pluvial não se encontra em um corpo de água, não cabe a outorga do direito de uso, podendo o proprietário do prédio onde caíram, apropriar-se dela para as finalidades que desejar, desde que não cause dano a terceiros. De acordo com o disposto no art. 102, “consideram-se águas pluviais as que procedem imediatamente das chuvas”. Tais águas, nos termos do art. 103, “pertencem ao dono do prédio onde caírem diretamente, podendo mesmo dispor delas à vontade, salvo existindo direito em sentido contrário”.

A lei não incluiu o uso das águas pluviais nas dispensas de outorga, mas o regime aplicável não é exatamente o público, permanecendo dessa forma, em vigor as disposições do Código de Águas<sup>26</sup>.

A aplicação do quadro normativo de uso dos recursos hídricos terá como unidade territorial a bacia hidrográfica, prevê o art. 1º, V, da Lei 9.433/97. Ou seja, a gestão das águas deverá ocorrer na unidade territorial definida pela bacia hidrográfica.

Como a Lei 9.433 não define o que é bacia hidrográfica, a administração dos recursos hídricos através das bacias hidrográficas encontra, por vezes, dificuldade de implementação, quando surge a dupla dominialidade das águas, entre a União e um estado membro.

---

<sup>26</sup> GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Op.cit.

**Tabela 1: Preceitos Institucionais: A Constituição e as águas**

<p>A Constituição Federal de 1988 estabelece que “são 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”.</p>
<p>Estabelece, ainda, como “bens dos estados, as águas superfícies ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da Lei, as decorrentes de obras da União”.</p>
<p>Compete privativamente à União legislar sobre águas. É de competência da União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; os serviços de transporte aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de estado ou território; definir critérios de outorga de direitos de uso das águas.</p>
<p>Constituem competência comum da União, dos estados, do DF e dos municípios: proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; promover a melhoria das condições e fiscalizar as concessões de direitos de exploração de recursos hídricos em seus territórios; legislar concorrentemente sobre a defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, responsabilidade por dano ao meio ambiente e proteção e defesa da saúde.</p>
<p>Para fins administrativos, a União poderá articular ações em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando ao seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais, por meio da priorização do aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de águas represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.</p>

**Fonte: Kettelhut, 1999.**

### **CAPÍTULO III – SISTEMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS**

#### **1. Política Nacional de Recursos Hídricos**

A Lei 9.433/97 institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e tem seus fundamentos estabelecidos em seu **art. 1º**:

- I. a água é um bem de domínio público;
- II. a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;
- III. em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação dos animais;
- IV. a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;
- V. a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- VI. a gestão de recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

Quanto ao **art. 2º**, a Lei enumera os objetivos dessa Política:

- I. assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos;

- II. a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável;
- III. a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.

O **art. 3º** dá as diretrizes gerais de ação a serem observadas:

- I. a gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos quantidade e qualidade;
- II. a adequação da gestão dos recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do país;
- III. a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental;
- IV. a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional;
- V. a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo;
- VI. a integração da gestão das bacias hidrográficas a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras.

Ou seja, a Lei das Águas fixa, para os recursos hídricos, normas de planejamento. É o que Maria Luiza Granziera chama de gerenciamento.<sup>27</sup>

O gerenciamento de uma bacia hidrográfica envolve objetivos, diretrizes e instrumentos.

---

<sup>27</sup> GRANZIERA, Maria Luiza M. Op.cit. p. 117.

## 1.1 Objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos

No art. 2º, I e II da Lei 9.433/97, explicitam-se os princípios do desenvolvimento sustentável dos recursos hídricos. A Lei 9.433 objetiva a sustentabilidade dos recursos hídricos em três aspectos: disponibilidade de água, utilização residual e utilização integrada.

Também é objetivo da política nacional de recursos hídricos, a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais, conforme o art. 2º, III.

O art. 3º da Lei formula diretrizes a serem seguidos pelos organismos públicos e privados que vão gerir ou administrar as águas, observando a implementação da Política Nacional dos Recursos Hídricos. A Lei indica estratégias de ação e parceria com outros órgãos.

As diretrizes, a fim de serem colocadas em prática e não serem excluídas do cotidiano do gerenciamento hídrico, precisam estar inseridas nas várias etapas dos procedimentos de outorga, na elaboração do Plano de Recursos Hídricos e na efetivação do sistema de cobrança pelo uso das águas.

Os Conselhos são o termômetro no que diz respeito à observância dos fundamentos, objetivos e diretrizes da lei em análise.

A gestão das Águas deve ser feita de forma sistemática, abarcando quantidade e qualidade, levando em conta as diferenças físicas, biológicas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diferentes regiões do país, observando-se também as diferenças entre as várias bacias hidrográficas, que são as unidades territoriais básicas, no lugar das regiões e dos Estados (art. 2º). Pois as águas não podem ser geridas de forma isolada do meio ambiente circundante. Por isso, o planejamento ambiental, o uso do solo, a instalação de indústrias e o zoneamento ambiental das bacias hidrográficas são algumas matérias que devem ser levadas em conta nessa gestão.

A Lei enfatiza ainda a necessidade de articulação entre o planejamento dos recursos hídricos com o planejamento regional, estadual e federal. As águas interiores, por exemplo, devem ter sua gestão integrada aos estuários e zonas costeiras de façam parte.

No art. 4º há a inserção do dever, para a união, de articular-se com os Estados no gerenciamento dos Recursos Hídricos de interesse comum, devendo-se se fazer presente no

momento de conceder outorgas ou suspende-las, sejam as águas de seu domínio ou não. Esse gerenciamento se faz objetivamente através da:

- Secretaria de Recursos Hídricos e da Amazônia Legal;
- Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, o antigo Departamento Nacional de Água e Energia Elétrica – DNAEE;
- Ministério de Minas e Energias;
- Ministério de Ciência e Tecnologia.

Todos deverão receber os percentuais previstos no art. 54, a fim de terem recursos para implementação do art. 4º.<sup>28</sup>

## **1.2. Instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos**

Os principais instrumentos direto e controle do uso das águas consiste na outorga e no licenciamento ambiental, instrumento este emprestado da Política Nacional do Meio Ambiente.<sup>29</sup>

Através deles, é possível exercer o controle sobre os despejos e águas servidas nos corpos hídricos. Indiretamente, também a cobrança pelo uso dos recursos hídricos acaba por exercer um controle do uso.

---

<sup>28</sup> MACHADO, Paulo A. L. Op. cit.

<sup>29</sup> GRANZIERA, Maria Luíza M. Op. cit. p.118.

### **a) A Outorga do Direito de Uso**

A outorga do direito de uso da água é o instrumento através do qual o Poder Público atribui ao interessado, público ou privado, o direito de utilizar privativamente o recurso hídrico. Conforme o art. 5º, III da Lei, constitui um dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos.

A necessidade de controlar o uso da água está intimamente ligada com a escassez do recurso. Sendo a água um recurso natural limitado e não ilimitado, como se raciocinou anteriormente no mundo e no Brasil, ela passa a ser mensurada dentro de valores econômicos.

Isso não pode e nem deve levar a condutas que permitam que alguém, através do pagamento de um preço, possa usar a água a seu bel prazer. A valorização econômica da água deve levar em conta o preço de sua consumação, recuperação e melhor distribuição. Nesse sentido, a cobrança pelo seu uso procura reconhecer na água um bem econômico e dar aos seus usuários uma indicação do seu real valor (art. 19, IV).

A outorga do direito de uso das águas constitui também um exercício do poder de polícia administrativa. No direito brasileiro, compete ao detentor do domínio hídrico conceder ou autorizar essa utilização, conforme critérios legais ou regulamentares. A Lei estabelece em seu art. 14 que a outorga será dada por meio de autoridade competente do Poder Executivo Federal, Estadual ou do DF, que poderá retirar essa outorga caso fiscalização posterior venha demonstrar que alguma condição de uso não tenha sido atendida, além do caso eventual de uma escassez.

Já a decisão sobre a prioridade da outorga cabe ao Comitê de Bacia Hidrográfica, eis que cabe a ele aprovar o Plano de Recursos Hídricos, sempre verificando o interesse público, segundo o qual serão fixadas as diretrizes norteadoras da decisão administrativa sobre a outorga. Na verdade, só há discricionariedade da decisão em parte, desde que amplamente motivada, com base nos princípios de legalidade, moralidade e impessoalidade, afirmados no art. 37 CF, a fim de atender ao princípio fixado no art. 1º, IV da Lei.

Em matéria de recursos hídricos, o conceito de interesse público abrange três esferas: a do poder público detentor do domínio, com o interesse do poder-dever de administrar o bem; dos usuários da água, cada qual com seu interesse específico; e da comunidade, na

preservação do recurso em qualidade e quantidade para as atuais e futuras gerações, o que se traduz em interesse difuso.<sup>30</sup>

Tendo em vista que os recursos hídricos fazem parte do meio ambiente, a análise das prioridades de outorga deve, necessariamente, passar pelo equilíbrio do desenvolvimento sustentável de proteção ambiental. Por isso, o estudo prévio de impacto ambiental, além de ser exigência constitucional e da legislação infraconstitucional, é também um procedimento indispensável na prevenção de danos aos recursos hídricos e instrumento de controle do Poder Público, pois cumpre ainda aos órgãos públicos fiscalizar e regulamentar o uso, conforme já mencionamos, a fim de atender aos art. 29, II e art.30, I da Lei das Águas.

A integração eficiente entre outorga e licenciamento é o ponto crucial da Política Nacional de Recursos Hídricos. Se a outorga for expedida sem a devida articulação com o licenciamento ambiental, estará violando o grande objetivo de assegurar água em adequado padrão de qualidade, conforme art. 2º, I da Lei.

Em grande parte das bacias hidrográficas, há rios de domínio federal e rios de domínio estadual. Na mesma bacia, tanto a União, quanto os Estados possuem poder de polícia para conceder outorga sobre as águas de seu respectivo domínio. O art. 4º da lei dispõe que,

*“a União articular-se-á com os Estados, tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum”*

A lei não indica diretamente o espaço territorial que deve ser considerado pela autoridade na decisão administrativa sobre a concessão da outorga de direito do uso da água. Ao fixar a competência dos Comitês para aprovar o Plano de Bacia Hidrográfica, art. 38, III, resolveu indiretamente a questão. O Plano de Bacia Hidrográfica, por sua vez, deverá conter as prioridades de outorga, conforme art. 7º, VIII da Lei, se condicionando a essas prioridades, art. 13. Isso restringe em parte a discricionariedade dos órgãos competentes para outorgar o direito de uso.

---

<sup>30</sup> GRANZIERA, Maria Luíza M. Op. cit. p.183.

A Lei 9.433/97, em seu art. 12, definiu os usos que se sujeitam à outorga:

- I. a derivação ou captação de parcela de água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;
- II. extração de aquífero para consumo final ou insumo de processo produtivo;
- III. lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;
- IV. aproveitamento dos potenciais hidrelétricos;
- V. outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.

A Lei das Águas, além de indicar os usos adstritos à outorga, estabelece no art. 12, §1º, que independem de outorga pelo poder público:

- I. o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural;
- II. as derivações, captações e lançamentos insignificantes;
- III. as acumulações de volumes de água considerados insignificantes.

Apesar de depender de outorga pelo poder público, ainda assim, ficam dependentes de regulamentação, conforme art. 84, IV CF.

A água necessária para as necessidades básicas de cada pessoa é considerada insignificante do ponto de vista econômico e, portanto, gratuita, também conforme o art.

20. Como a cobrança é sujeita à outorga, nos casos em que ela não é exigível também não é cobrada.

A gestão eficaz dos recursos hídricos pressupõe o reconhecimento de que a água possui múltiplos valores, o que significa que o valor da água não tem relação um preço da água. A cobrança visa reconhecer na água seu valor como bem econômico, indicando ao usuário seu real valor e incentivando, dessa forma, a racionalização de seu uso, além de também obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos Planos de Recursos Hídricos (art. 19 da Lei).

Presente situação de escassez, cumpre ao órgão público responsável pela outorga, suspende-la parcial ou totalmente, pois as outorgas não podem prejudicar o consumo humano e a dessedentação de animais, conforme art. 15 da Lei.

#### **a.1) Natureza Jurídica da Outorga**

Os recursos hídricos são bens públicos de uso comum. Seu uso privativo depende, então, de ato administrativo específico, a outorga, emitido pelo poder público competente para exercer o poder de polícia das águas. Conforme o antigo Código das Águas, para definir o instituto da outorga, deve-se observar a finalidade da derivação. Se para fins de utilidade pública, cabe a concessão administrativa. Para outras finalidades, cabe a autorização administrativa. A Lei 9.433/97 não alterou o regime de outorgas, fixado nos art. 43 do Código das Águas. Na verdade, ela apenas menciona o regime de outorgas, o que denota a não revogação do Código nessa parte.<sup>31</sup>

As concessões se caracterizam por sua natureza contratual precária, que é a possibilidade de revogação a qualquer momento.

Já a autorização é uma manifestação do poder público no exercício do poder de polícia, novamente ressaltando que a discricionariedade administrativa encontra-se dentro das prioridades de outorga pautadas pelos Comitês de Bacia Hidrográfica.

---

<sup>31</sup> Granziera, Maria Luíza M. Op. cit.

Cabe ressaltar que, segundo art. 18 da Lei das Águas,

*“a outorga não implica em alienação parcial das águas, que são inalienáveis, mas o simples direito de seu uso.”*

O art. 15 da Lei relaciona as hipóteses em que a outorga pode ser suspensa parcial ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado, uma vez previstas os casos de inconveniência e inoportunidade:

- (1) não cumprimento, pelo outorgado, dos termos da outorga;
- (2) ausência de uso por três anos consecutivos;
- (3) necessidade premente de água para atender a situações de calamidade, inclusive as decorrentes de condições climáticas adversas;
- (4) necessidade de prevenir ou reverter grave degradação ambiental;
- (5) necessidade de atender a usos prioritários de interesse coletivo, para os quais não se disponha de fontes alternativas;
- (6) necessidade de serem mantidas as características de navegabilidade do corpo de água.

#### **b) Os Planos de Recursos Hídricos**

Os Planos de Recursos Hídricos são Planos Diretores, que visam fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o gerenciamento das águas. Segundo o art. 6º da Lei das Águas, os planos de recursos hídricos têm por objetivo:

*“fundamentar e orientar a implementação da política e gerenciamento dos recursos hídricos”*

Esses Planos são elaborados por lei estadual, de acordo com os art. 21, IX CF e art. 48, II e III CF, e devem ser de longo prazo, com horizonte de planejamento compatível com o período de implementação de seus programas e de seus projetos, conforme art. 7º da Lei das Águas, e devem ser elaborados por bacia hidrográfica, por Estado membro e para o País, art. 8º da Lei. Ou seja, não devem ser elaborados do órgão superior para baixo, mas sim a partir da base do sistema, conforme determina o art. 1º, V e VI da Lei.

As prioridades do uso das águas, por exemplo, serão primeiramente procuradas a nível de bacia hidrográfica, que é a unidade territorial de atuação e planejamento do Sistema Nacional e também porque a gestão hídrica deve buscar ser descentralizada. Depois, porque os planos estaduais deverão integrar as prioridades apontadas pelas Bacias Hidrográficas. Finalmente, o plano do país integrar-se-á aos estaduais, a fim de estabelecer as prioridades nacionais.

Essa é uma das novidades da Lei, que, através da descentralização regional, característica da administração brasileira, busca priorizar as vantagens ambientais, na perspectiva de um desenvolvimento sustentável e equitativo entre todos os Estados e Municípios envolvidos, além de buscar a integração das grandes comunidades das bacias, seja a amazônica, seja a do mercosul, do rio Paraná.<sup>32</sup>

Cabe às Agências de Água que vão elaborar o plano, sugerir seu prazo de vigência, art. 44, X e aos Comitês de Bacia Hidrográfica aprovar ou não esse prazo. Também caberá ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos estabelecer diretrizes complementares para a aplicação dos Planos, art. 35, VI da Lei das Águas. O Conselho Regional de Recursos Hídricos poderá estabelecer ainda diretrizes complementares para a aplicação dos Planos de Recursos Hídricos, é o que diz o art. 35, VI da Lei.

---

<sup>32</sup>MACHADO, Paulo A. L. Op. cit.

O art. 7º da Lei vem determinar o conteúdo mínimo do Plano de Recursos Hídricos. Nele deve constar as prioridades para outorga do direito de uso dos recursos hídricos, além do seguinte conteúdo mínimo:

- I. diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos;
- II. análise das alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo;
- III. balanço entre disponibilidade e demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação dos conflitos potenciais;
- IV. metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídrico disponíveis;
- V. medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para atendimento das metas previstas;
- VI. prioridades para outorga de direitos de uso dos recursos hídricos;
- VII. diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos;
- VIII. propostas para a criação de áreas sujeitas à restrição de uso, com vista à proteção dos recursos hídricos.

Pelo exposto, o conteúdo do plano, na forma fixada no art. 7º da Lei, além de estabelecer indiretamente um zoneamento da bacia hidrográfica, também altera o uso e a ocupação do solo, ainda que esta seja uma competência municipal. Contudo, a elaboração do Plano compete à secretaria executiva dos Comitês, ou agência, e não à municipalidade.

Essa questão só ressalta a importância para uma implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos com a integração do uso do solo, conforme art. 3º, V da Lei das Águas.

### **c) Cobrança Pelo Uso da Água**

Como já fixado na lei 9.433/97, art. 18, as águas são um bem público e um de seus atributos é o da inalienabilidade. Ninguém, a que título for, pode se apropriar das águas, pois a lei apenas confere o direito de seu uso por meio da outorga, cujos instrumentos jurídicos são a concessão e a autorização. Mas como bem econômico, o uso da água também é passível de cobrança.

A cobrança pelo uso da água consiste no instrumento econômico da política de recursos hídricos. É econômico em dois sentidos: o primeiro, relativo ao financiamento de obras contidas no plano de recursos hídricos; segundo, pelo uso do bem econômico.

Nos termos do art. 19 da lei, constitui objetivo da cobrança,

- I. reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor;
- II. incentivar a racionalização do uso da água;
- III. Obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.

O produto da cobrança constitui, sob o aspecto jurídico-financeiro uma receita pública, em que é importante estabelecer o tipo de relação jurídica entre Estado e

particular, já que este é que a fornece, e o Estado quem a recebe.

O outorgante consiste no detentor do domínio de recursos, como a União ou os Estados, que deverá delegar à Agência ou à entidade que estiver exercendo essa função, a capacidade administrativa para proceder à cobrança. As regras para essa delegação de competência devem ser objeto de regulamentação.<sup>33</sup>

Os valores relativos à cobrança constituem proposta da Agência ao Comitê de Bacia Hidrográfica, nos termos do art. 44, XI, b, da Lei das Águas, cabendo-lhes sugerir ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos os valores a serem cobrados, conforme art. 38, VI, da Lei. Ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos compete fixar critérios gerais de cobrança, de acordo com o art. 35, X da Lei, e definir valores no termos do art. 44, XI, b.

A cobrança encontra-se em uma das extremidade da política de recursos hídricos: do outro lado estão os Planos, que fixam metas e prioridades a serem cumpridas. A cobrança tem por objetivo, entre outros, justamente arrecadar fundos para o desenvolvimento das metas propostas pelo Plano. Entre esses dois extremos encontram-se os instrumentos de controle administrativo, a outorga do direito de uso e o licenciamento ambiental.<sup>34</sup>

O fato gerador da cobrança é a utilização do recurso hídrico para os fins mencionados no art. 12 da Lei 9.433/97. Cabe ressaltar que a cobrança pelo exercício do poder de polícia, por se tratar de um controle administrativo, encontra-se no âmbito da outorga e do licenciamento ambiental, e não nas hipóteses do art. 12.

Pode ser cobrada uma taxa pelo exercício do poder de polícia, do mesmo modo que para a obtenção de uma licença.

Pelo art. 12, paga-se pelo uso das águas privativo em detrimento demais. A natureza da cobrança é, portanto, a de preço público, pois se trata de fonte de exploração de bem de domínio público. Sua natureza é comercial, cabendo ao detentor do domínio estabelecer o respectivo valor.

Dispõe ainda o art. 22 da Lei, que os valores arrecadados com a cobrança pelo uso da água serão aplicados prioritariamente na própria bacia hidrográfica em que foram gerados, a fim de financiar estudos, programas, projetos e obras previstos nos planos de recursos hídricos, art. 22, I, e também no pagamento de despesas e implantação e custeio

<sup>33</sup>GRANZIERA, Maria L. M. Op. Cit. p. 213

<sup>34</sup>Idem, ibdem. p. 211.

administrativo nos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, art. 22, II.

#### **d) Licenciamento Ambiental**

O Licenciamento Ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, trazido pela Lei nº 6.938/81.

Nos termos do art. 1º, I da Resolução CONAMA 237, de 19-12-97, o licenciamento ambiental consiste em,

*“procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerada efetiva ou potencialmente poluidoras, ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando a disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso”.*<sup>35</sup>

O Licenciamento Ambiental decorre do exercício do Poder de Polícia, com base nos Princípios da Prevenção e da Supremacia do Interesse Público sobre o particular. Se a atividade em questão estiver em desacordo com as normas, critérios, padrões e princípios da legislação ambiental, presume-se que a mesma esteja contrária ao interesse público, não devendo, pois, ser licenciada.

O procedimento administrativo do licenciamento ambiental é formado por um conjunto de atos sucessivos, entre a Administração Pública e o empreendedor, cumprindo-se uma série de requisitos que podem ou não resultar na expedição da licença ambiental.

---

<sup>35</sup>GRANZIERA, Maria Luiza M. Op. cit. p. 196.

O art.19 do Decreto nº 99.274/90, que veio regulamentar a Lei 6.938/81, determina três etapas sucessivas no processo de licenciamento:

“O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

1. Licença Prévia, LP, na fase preliminar do planejamento da atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo;
2. Licença de Instalação, LI, autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado;
3. Licença de Operação, LO, autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas Licenças Prévia e de Instalação.”

O Licenciamento Ambiental possui como pressuposto básico, um arcabouço de princípios legais, além das normas e planos que orientam as políticas públicas voltadas ao meio ambiente. Neste sentido, é um instrumento abrangente de controle ambiental.

Os objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente, no que se refere ao processo administrativo do licenciamento são:

1. compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;
2. o estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais.

Na Lei das Aguas, seu art. 5º, § único, dispõe que “as atividades empresariais, públicas e privadas, serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional de Meio Ambiente”, o que, em termos de licenciamento, significa a expedição de licenças

conforme as diretrizes da legislação sobre a proteção ao Meio Ambiente e de Recursos Hídricos, de forma a evitar o dano.<sup>36</sup>

### e) Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EPIA

Hoje instituto de caráter constitucional, o Estudo Prévio de Impacto ambiental ocorre durante o processo de licenciamento. É o antigo Estudo de Impacto Ambiental, e cabe como um detalhamento a mais do procedimento de licenciamento.

Cabe ao órgão licenciador determinar sua execução, se a complexidade do projeto assim o exigir, ou também ao Ministério Público, caso o órgão responsável não o tenha feito.<sup>37</sup>

**Tabela 2: Premissas da Lei nº 9.433/97**

<b>Premissa</b>	<b>Art.</b>	<b>Inc.</b>	<b>Descrição</b>
FUNDAMENTOS	1º	I	A água é um bem de domínio público.
		II	A água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico.

<sup>36</sup>GRANZIERA, Maria Luíza Machado. Op. cit. p. 202.

<sup>37</sup>GRANZIERA, Maria Luíza M. Op. cit. p. 203.

		III	Em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a desedentação de animais.
		IV	A gestão deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas.
		V	A bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da política nacional de recursos hídricos e atuação do sistema nacional de gerenciamento dos recursos hídricos.
		VI	A gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do poder público, dos usuários e das comunidades.
OBJETIVOS	2º	I	Assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos.
		II	A utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável.
		III	A prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.
DIRETRIZES	3º	I	A gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade.
		II	A adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do país.
		III	A integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental.
		IV	Articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional.
		V	Articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo.
		VI	Integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras.
	4º	-	A União articular-se-á com os estados tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum.
INSTRUMENTOS	5º	I	Planos de recursos hídricos.
		II	Enquadramento dos corpos d'água em classes de uso.
		III	Outorga dos direitos de uso de recursos hídricos.
		IV	Cobrança pelo uso dos recursos hídricos.
		V	Sistema de informações sobre recursos hídricos.

Fonte: Kettelhut, 1999.

#### **CAPÍTULO IV – ÓRGÃOS INTEGRANTES DO SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS**

## 1. Os Comitês de Bacia Hidrográfica

A gestão de recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades, conforme determina a Lei da Águas em seu art. 1º, VI. Ou seja, a Lei flexibilizou a participação social, transferindo para ao Comitês o esforço de negociação dos espaços representativos.<sup>38</sup>

A gestão poderá ser pública ou mista, dependendo da escolha entre a União, Estados e Municípios, usuários e organizações cívicas. Não poderá, contudo, ser inteiramente privada, pois o Poder Público deverá exercer o controle dos usos, através da outorga, conforma art. 11, art. 29, II e art. 30, I.

É previsto, entretanto, limites máximos e mínimos para a participação do poder público e da sociedade civil. O segmento de usuários teve espaço garantido de 40% nos comitês federais, o que denota um entendimento do legislador no sentido de que o usuário, aquele que detém a outorga do uso da água, é a peça chave do sistema. As negociações não terão mais o foco no poder público, mas sim no usuário, pois descentralizar significa que nem o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, nem os Conselhos dos Estados e do DF vão, eles mesmos, administrar as águas, ficando sua gestão com as bases.

A descentralização se efetiva com a transferência de atribuições ou poderes tradicionais da União e dos Estados para os novos órgãos de gestão hídrica. Essa introdução de gestão participativa é inovadora, pois o poder público não terá mais a maioria dos votos nos comitês de bacia hidrográfica, art. 39, § 1º da Lei.

O art. 39 da Lei das Aguas determina que:

“Os Comitês de Bacia Hidrográfica serão compostos por representantes:

---

<sup>38</sup>SOUSA Jr., Wilson C. de. Op. Cit.

- I. da União;
- II. dos Estados e do DF (...);
- III. dos Municípios situados no todo ou em parte em sua área de atuação;
- IV. dos usuários de sua área de atuação;
- V. das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia”.

Os usuários das águas poderão ser escolhidos entre pessoas físicas ou pessoas jurídicas de Direito Privado e de Direito Público, art. 39, IV.

Já nas entidades civis de recursos hídricos, a Lei admite a inclusão de todas as entidades de defesa do meio ambiente, tanto que em seu art. 47, todas as entidades que constam dos cinco incisos são consideradas organizações civis de recursos hídricos.

A área de atuação dos Comitês tem caráter flexível, à medida em que a Lei das Águas, em seu art. 37, estabelece que as respectivas áreas de atuação poderão ser,

- I. a totalidade de uma bacia hidrográfica;
- II. a sub-bacia hidrográfica do tributário do curso de água principal da bacia, ou de tributário desse tributário;
- III. o grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas.

As competências dos Comitês foram inseridas no art. 38 da Lei 9.433/97, em nove incisos:

- I. promover o debate das questões relacionadas aos Recursos Hídricos e articular a atuação de entidades intervenientes;
- II. arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos;
- III. Aprovar o plano de Recursos Hídricos da Bacia;
- IV. acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da Bacia e sugerir providências no sentido do cumprimento de suas metas;
- V. propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção de obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com o domínio destes;
- VI. estabelecer mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados;
- VII. aprovar o plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos;
- VIII. autorizar a aplicação fora da respectiva bacia hidrográfica dos recursos arrecadados coma cobrança pelo uso dos recursos hídricos, em montantes que excedem o previsto no § 3º do art. 22 desta Lei;
- IX. estabelecer critérios e promover o rateio de custo de obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

A implementação de diretrizes através dos Comitês de Bacia Hidrográfica é que vai tornar efetiva a idéia da bacia hidrográfica como unidade territorial básica, para a efetivação da política nacional de recursos hídricos.

Há grande autonomia delegada aos Comitês, mas o Conselho Nacional de Recursos Hídricos deverá intervir nos Comitês de Bacia Hidrográfica em rios de domínio da União, quando houver manifesta transgressão das normas contidas na Lei 9.433/97.

Chama a atenção não haver conceituação jurídica pra definir o que seja curso de água principal da bacia. Logo, o curso de água principal só pode ser considerado dentro de uma região, onde ele e seus tributários se encontram.

As águas de uma bacia devem beneficiar prioritariamente aqueles que nela vivem, mas não deve se vedar à colaboração hídrica, para os que estão fora dela. Contudo, sendo a bacia hidrográfica o curso natural das águas, a solidariedade se pratica primeiramente no interior desta.

Além dos Comitês de Bacia Hidrográfica, a Lei prevê organismos em quatro níveis, tendo com base a Agência de Água e os Comitês, e no ápice o Conselho Nacional de Recursos Hídricos.<sup>39</sup>

Para que não se destrua a gestão participativa e nem se torne a mesma ineficaz, será preciso que o controle social encontre meios de contínua e organizada informação entre esses entes e a sociedade, ponto importante este a ser alcançado, que ocasionou o desenvolvimento do Sistema de Informações do Sistema de Gerenciamento Nacional de Recursos Hídricos, a fim de possibilitar a troca democrática de informação entre todos os integrantes do Sistema.<sup>40</sup>

## **2. Conselho Nacional de Recursos Hídricos**

---

<sup>39</sup>SOUSA Jr., Wilson C. de. Op. cit.

<sup>40</sup>MACHADO, Paulo A, L. Op. cit

Órgão colegiado, o conselho é composto por representantes dos Ministérios e Secretárias da Presidência da República, atuantes na gerência hídrica, representantes indicados pelos conselhos estaduais de recursos hídricos, representantes dos usuários e representantes das organizações civis de recursos hídricos, art. 34 da Lei.<sup>41</sup>

O Número de representantes do poder executivo federal não poderá exceder à metade mais um do total de membros – art. 34 da Lei, apesar de ficar com a maioria dos votos.

Embora dele participem representantes não vinculados à Administração Pública, trata-se de órgão da Administração Pública Direta, instituído no âmbito da Administração Pública Federal. Suas atribuições possuem caráter técnico, político, consultivo, normativo e deliberativo.

A função consultiva reporta-se à análise de propostas de alteração na legislação pertinente a recursos hídricos e à Política Nacional de Recursos Hídricos, conforma art. 35, V da Lei.

Quanto à composição, o Decreto nº 4.613, de 11-03-2003, estabelece a participação de 57 membros, a saber, 11 representantes respectivamente dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, do Orçamento e Gestão, das Relações Exteriores, da Agricultura, da Pecuária e Abastecimento e da Ciência e Tecnologia; três serão representantes dos Ministérios do meio ambiente e de Minas e Energia; um será representante das Secretarias Especiais da Presidência da República da Aquicultura e Pesca e de Política para Mulheres; dez serão dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos; doze de usuários dos recursos e seis representantes de organizações civis de recursos hídricos.

O art. 35 da Lei dispõem a competência do Conselho, acrescentada da Lei 9.984/2000.

### **3. Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e DF**

---

<sup>41</sup>GRANZIERA, Maria Luíza M. Op. Cit. p. 158

Integram o Sistema, conforme art. 33, II da Lei, e poderão encaminhar questões para deliberação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, art. 35, IV da Lei.

Possuem composição específica entre membros do Poder Público e da sociedade civil.

Têm competência para deliberar sobre “acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso dos recursos hídricos”, art. 38, V, quando esses recursos forem de domínio estadual.

Os Comitês Estaduais de Recursos Hídricos são instância recursal com referência às decisões tomadas pelos Comitês de Bacia Hidrográfica dos rios de domínio estadual, art. 38, § único da Lei.

#### **4. Outros Órgãos dos Poderes Públicos**

O art. 32, IV da Lei inclui todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal, cujo exercício de competência esteja relacionado com a gestão dos recursos hídricos, bem como as competências do Poder Executivo, elencadas no art. 29,

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

II. outorgar os direitos de uso dos recursos 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 de recursos hídricos com a gestão ambiental.

Quanto á implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos a cargo dos poderes executivos estaduais e do F, o art. 30 preconiza,

- I. outorgar os direitos de uso dos recursos hídricos e regulamentar e fiscalizar 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 no DF;
- IV. promover a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental.

## **5. Agência de Águas**

As Agências de Água e os Comitês de Bacia Hidrográfica constituem a base dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídrico.

As Agências de Água integram o Sistema de Recursos Hídricos nos termos do art. 33, V da Lei, e só poderão existir se houver um Comitê de Bacia Hidrográfica, art. 42 da lei, ou seja, o Comitê deve ser criado antes da Agência de Águas, art. 43, I.

Têm por finalidade exercer função de secretaria executiva dos comitês de bacia hidrográfica. O art. 42 determina que sua criação será autorizada pelo

Conselho Nacional de recursos Hídricos ou pelos Comitês Estaduais de Recursos Hídricos, por solicitação de um ou mais comitês de bacia hidrográfica,

- I. prévia existência do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica;
- II. viabilidade financeira assegurada pela cobrança do uso das Agências de Água;

De acordo com o art. 44, é competência das Agências de Água:

- I. manter balanço atualizado da disponibilidade de recursos hídricos em sua área de atuação;
- II. manter o cadastro de usuário de recursos hídricos;
- III. efetuar, mediante delegação do outorgante, a cobrança pelo uso dos recursos hídricos;
- IV. analisar e emitir pareceres sobre os projetos e obras a serem financiados com recursos gerados pela cobrança pelo uso dos recursos hídricos e encaminhá-los à instituição financeira responsável pela administração desses recursos;
- V. acompanhar a administração financeira dos recursos arrecadados, com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos em sua área de atuação;
- VI. gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos em sua área de atuação;
- VII. celebrar convênios e contratar financiamentos e serviços para a execução de suas competências;

VIII. elaborar a sua proposta orçamentária e submetê-la à apreciação do respectivo ou respectivos comitês de bacia hidrográfica;

IX. promover o s estudos necessários para a gestão dos recursos em sua área de atuação;

X. elaborar o Plano de Recursos Hídricos, para apreciação do Comitê;

XI. propor ao Comitê de Bacia Hidrográfica,

a) o enquadramento dos corpos de água nas classes de uso, para encaminhamento ao respectivo Conselho Nacional, ou Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo como o domínio destes;

b) os valores a serem cobrados pelo uso dos recursos hídricos;

c) o plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos;

d) o rateio de custo das obras de uso múltiplo de interesse comum ou coletivo.

Havia dúvida quanto á questão de a cobrança poder ser efetuada pelas Agências de Água, o que foi resolvido pela Lei nº 10.881/04, que instrumentaliza as entidades civis de recursos hídricos como delegatárias do Conselho Nacional de Recursos Hídricos para atuarem com Agências de Bacia, salvo no que toca à cobrança, que permanece sob a competência da Agência Nacional de Águas.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup>GRANZIERA, Maria Luíza M. Op. cit. p. 165.

## 6. Agência Nacional de Águas

Regulamentando a Lei 9.433/97, a Lei nº 9.984/2000 vem dispor sobre a criação da ANA. Trata-se de autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos, nos termos do art. 3º da Lei.

A ANA, embora seja uma agência de implementação de política, possui natureza diversa da de outras agências, uma vez que a água não constitui em si, nem serviço público, nem atividade econômica.<sup>43</sup>

Conforme seu art. 4º, Lei 9.984/2000 determina que compete à ANA,

I. supervisionar, controlar e avaliar as ações e atividades decorrentes do cumprimento da legislação federal pertinente aos recursos hídricos;

II. disciplinar, em caráter normativo, a implementação, a operação, o controle e a avaliação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos;

III. vetado

IV. outorgar, por intermédio de autorização, o direito de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União(...)

V. fiscalizar os usos dos recursos hídricos nos corpos de água da União;

VI. elaborar estudos técnicos para subsidiar a definição, pelo Conselho Nacional de recursos Hídricos, dos valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, com base nos mecanismos e quantitativos

---

<sup>43</sup>Idem, ibidem. p. 166.

sugeridos pelo Comitê de Bacia Hidrográfica, na forma do art. 38, VI da Lei das Águas;

VII. estimular e apoiar as iniciativas voltadas para a criação de Comitês de Bacia Hidrográfica;

VIII. implementar, em articulação com os Comitês de Bacia Hidrográfica, a cobrança pelo uso dos recursos hídricos de domínio da União;

IX. arrecadar, distribuir e aplicar receitas auferidas por intermédio da cobrança pelo uso dos recursos hídricos de domínio da União, na forma do disposto no art. 22 da Lei das Águas;

X. planejar e promover ações destinadas a prevenir ou minimizar os efeitos das secas e inundações, no âmbito do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, em articulação com o órgão central do Sistema Nacional de Defesa Civil, em apoio aos Estados e Municípios;

XI. promover a elaboração de estudos para subsidiar a aplicação de recursos financeiros da União em obras e serviços de regularização de cursos de água, de alocação e distribuição de água, e de controle da poluição hídrica, em consonância com o estabelecido nos planos de recursos hídricos;

XII. definir e fiscalizar as condições de operação de reservatórios por agentes públicos e privados, visando a garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos, conforme estabelecido nos planos de recursos hídricos nas respectivas bacias hidrográficas;

XIII. promover a coordenação de atividades desenvolvidas no âmbito da rede hidrometeorológica nacional, em articulação com órgãos e entidades públicas ou privadas que a integram, ou que dela sejam usuárias;

XIV. organizar, implantar e gerir o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos;

XV. estimular a pesquisa e a capacitação de recursos humanos para a gestão dos recursos hídricos;

XVI. prestar apoio aos Estados na criação de órgãos gestores de recursos hídricos;

XVII. propor ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos o estabelecimento de incentivos, inclusive financeiros, à conservação qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos.

O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos encontra-se em fase de implantação. Alguns Estados, com legislação anterior, já possuem um quadro mais definido. A Lei das Águas é adequada para dar uma forma ao Sistema, mas por si só não é capaz de alcançar os princípios e objetivos propostos. Somente os usuários com a sociedade civil, e também os Municípios, participando dos Comitês é que podem garantir o comprometimento com o processo e efetivar a Lei.<sup>44</sup>

## **7. Organizações Cíveis de Recursos Hídricos.**

O Brasil iniciou com êxito a política de incluir a presença de organizações ou associações nos colegiados diretivos dos interesses coletivos ao instituir o

---

<sup>44</sup>MACHADO, Paulo A. L. Op. cit.

Conselho Nacional de Meio Ambiente, o CONAMA, onde as associações ambientais e os setores empresariais foram representados.<sup>45</sup>

O art. 47 da Lei apresenta um rol de organizações no qual encontramos o próprio poder público participando.

A Lei exige que cada uma dessas organizações ou entidades seja legalmente constituída, art. 48. Podem ser entidades delegadas das funções da Agência de Aguas os tipos de organização dos art. 47, I a IV da Lei. Além dessas, o inciso V permite ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos a competência para incluir outras organizações no rol do art. 47.

As referidas organizações, se não devem ter fins econômicos, poderão constituir-se como associações ou como fundações.

## **CONCLUSÃO**

A Lei das Águas, por seu caráter de grande flexibilidade, permite que o Sistema de Gerenciamento de cada bacia hidrográfica opere de acordo com as características e

---

<sup>45</sup>Idem, ibdem. p. 527.

necessidades locais, observadas, evidentemente, a interação no âmbito dos Sistemas Estaduais e Nacional de gerenciamento. Em um país, com as dimensões do Brasil, não caberia estabelecer um sistema rígido de gestão das águas.

A Lei 9.433/97 é, principalmente, uma norma endereçada a Administração Pública, a fim de que, com base em seus preceitos legais, possa o administrador tratar os recursos hídricos de forma não centralizada.

Com forte influência democrática, oriunda da chamada Constituição Cidadã, de 1988, a Lei inova o uso da gestão pública, ao descentralizar as decisões, incentivando a participação social na administração dos recursos hídricos. Na verdade, longe ainda de estar efetivado, o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos está em implantação. Forte é a tradição centralizadora da administração pública brasileira, o que, sem dúvidas, contribuiu para o atraso na adoção de legislações e medidas mais voltadas à preservação sustentável do meio ambiente.

Mesmo não havendo consenso quanto aos dados quantitativos, as condições de escassez absoluta e relativa da água vêm crescendo em todo mundo. A questão dos recursos hídricos, seja associada a questões distributivas, seja relacionada ao mau uso dos recursos naturais vem desapontando como prioridade absoluta na agenda mundial. No Brasil, no entanto, a política de inserção capitalista adotada nas últimas décadas, desde o início de sua industrialização, nos anos 1950, tem relegado a questão ambiental a um plano secundário, priorizando-se o paradigma do crescimento econômico, cujo custo é imputado ao meio ambiente,

O ideal neoliberal prevalecente nos anos 90, com incentivo ao Estado mínimo e priorização do superávit primário, retiraram da estrutura estatal diversas de suas atribuições, sem nada colocar no lugar. Entre as atividades que mais sofreram cortes são os serviços de monitoramento ambiental e representação espacial, cujos custos de manutenção e atualização são altos.

Assim, apesar da legislação avançada de 1988, os governos foram coniventes com a degradação durante muito tempo, seja pela passividade na fiscalização, seja por um falso otimismo, como quando protela a regulamentação de leis já aprovadas.

A questão do esgotamento dos recursos hídricos superficiais, associado a fatores geoclimáticos observados em algumas regiões do país, como na desertificação do semi-árido nordestino, do nordeste de Goiás e norte de Minas Gerais e de núcleos de degradação

urbano-industrial das regiões concentradoras de renda, no e no sudeste, apontam para um quadro crítico quanto ao futuro dos recursos hídricos no país.

É sintomático que os instrumentos da Política de Recursos Hídricos esbarrem indiretamente no ordenamento do solo. Cabe aos Municípios, hoje, aproveitar a seu favor os estudos dos Comitês de Bacia Hidrográfica na formulação de suas leis sobre ocupação do solo. O Município é representado no Comitê, cujas decisões possuem âmbito que transcende os limites territoriais dos Municípios.

A aplicação das diretrizes do Sistema Nacional de Gestão hídrica necessita de uma urgente implementação, devendo-se adotar de maneira mais efetiva os princípios e estratégias da premissa constitucional e da legislação federal, a fim de viabilizar soluções que considerem uma visão sistêmica e sustentável do meio ambiente.

Os sistemas estaduais e o sistema federal de gerenciamento de recursos hídricos atuam, em muitos casos, nas mesmas bacias hidrográficas. Dessa forma, há que haver cooperação entre a União e os Estados e Municípios no gerenciamento das águas, até porque a unidade de planejamento e gerenciamento é a Bacia Hidrográfica. Ou seja, em um mesmo espaço geográfico incidem normas e jurisdições federais, estaduais e municipais.

Quando se busca a razão para a degradação acelerada em que se encontra nosso meio ambiente, o que primeiro se observa é que não é por falta de legislação que isso ocorre. Mesmo que a Lei 9.433/97 não houvesse sido editada, o antigo Código da Águas, de 1934, já seria instrumento suficiente, junto com as demais normas pertinentes no ordenamento brasileiro, para impedir que houvesse um avanço tão grande na degradação do meio ambiente, e dos corpos hídricos em especial.

O Brasil é um país em que há mais leis do que se consegue cumprir. Embora a legislação ambiental represente um avanço no sistema normativo brasileiro, por sua abrangência, conteúdo e modernidade democrática, o Estado encontra-se, de maneira geral, longe de estar preparado para assegurar sua efetiva implementação.

A Lei 9.433/97, objeto deste estudo, permite que se criem planos, normas e diretrizes que traduzam as necessidades reais ou a vontade da população. Com isso, prevaleceria uma legitimidade, que contribuiria coma eficácia da norma. Leis mais restritivas, via de regra, embora válidas e vigentes, costumam não ter eficácia.

É certo que no processo legislativo ocorrem uma série de pressões e interesses envolvidos, quando nem sempre a questão técnica é a que prevalece. A Lei das Águas acena com uma esperança nesse cenário, abrindo espaço para outra forma de legislar

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS**

ARAÚJO, Gisele Ferreira de, org. **Direito Ambiental**. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

- BARTH, F.T. **Fundamentos para Gestão de Recursos Hídricos**. São Paulo: Nobel / ABRH, 1987.
- \_\_\_\_\_ **O Estado das Águas no Brasil**. Brasília: ANEEL, 1999.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato, org. **Direito Ambiental Brasileiro**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- COPOLA, Gina. **Elementos de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Temas & Idéias Editora, 2003.
- CRETELLA Jr., José. **Tratado do Domínio Público**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.
- FERREIRA, Heline Sivini e LEITE, José Rubens Renato, org. **Estado de Direito Ambiental: Tendências**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- FIORILHO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2004.
- KETTELHUT, J.T.S. **Aspectos Legais Institucionais e Gerenciamento de Recursos Hídricos no Brasil**. Brasília: ANEEL, 1999.
- PAULA, Jônatas Luiz Moreira de, coord. **Direito Ambiental e Cidadania**. Leme / SP: Mizuno, 2007.
- POMPEU, Cid Tomanik. Águas Doces no Direito Brasileiro. In: **Águas Doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação**. São Paulo: Escrituras, 1999.
- \_\_\_\_\_ **Direito de Águas no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 16.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2003.
- SOUSA JR, Wilson Cabral de. **Gestão das Águas no Brasil**. São Paulo: Peirópolis, 2004.
- TRIGUEIRO, André – coordenação. **Meio Ambiente no Séc. 21**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.
- VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo, org. **O Desafio da Sustentabilidade: Um Debate Sócio Ambiental no Brasil**. São Paulo: Fund. Perseu Abramo, 1996.

VILLIERS, Marq de. **Água**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002.

### **LEGISLAÇÃO CONSULTADA**

**Constituição da República Federativa do Brasil**. 40.ed. São Paulo: Saraiva, 2008

**Coletânea de Legislação de Direito Ambiental**. 6.ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2008.

**Acórdãos do STJ**: MS 10527 e RESP 518744/RN