

LEGISLAÇÃO COMPARADA, UM CONTRIBUTO PARA A REGULAMENTAÇÃO DO SETOR

Célia Cristina Moura Pimenta¹, Raymundo José Santos Garrido¹ e Dalvacir Evaristo Cruz Cunha Reis¹

Resumo - Este trabalho pretende apresentar o estágio em que se encontra a regulamentação do setor de recursos hídricos no País.

Em todos os Estados encontra-se em curso a regulamentação de questões fundamentais que provocam a discussão, como, por exemplo, a participação dos municípios, dos usuários e da sociedade, bem como a autonomia dos comitês de bacias.

Até o momento quinze Unidades da Federação elaboraram e aprovaram as suas respectivas leis estaduais de recursos hídricos, são eles: Alagoas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe.

Os Estados de Alagoas, Goiás, Pernambuco, Maranhão e Mato Grosso tiveram aprovadas suas respectivas leis de políticas de recursos hídricos, instituindo também seus sistemas estaduais de recursos hídricos, após a promulgação da Lei 9.433 de 08 de janeiro de 1997. O Estado do Paraná enviou seu projeto à Assembléia Legislativa e os estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo estão promovendo debates com o mesmo objetivo.

Os aspectos jurídicos enfocados são inerentes à Administração Pública, procurando combinar os conceitos da ciência e do procedimento administrativo.

1 - INTRODUÇÃO

A Carta Magna em vigor modificou o texto do Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934, que foi o primeiro instrumento legal a disciplinar o setor de recursos hídricos, estabelecendo normas de direito das águas no Brasil, considerado ainda vigente. Uma das alterações mais importantes foi a extinção do domínio privado da água, previsto em alguns casos naquele diploma legal. Todos os corpos d'água, a partir de outubro de 1988, passaram a ser de domínio público, sendo que, alguns de domínio da União, e outros dos Estados.

A Lei Maior, em seu artigo 20, III, cita os bens da União: "os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terreno 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; e os recursos hídricos que são bens dos estados são as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes ou em depósito, ressalvadas neste caso, as decorrentes das obras da União".

A competência legislativa privativa da União é estabelecida pelo art. 22 e o parágrafo único do mesmo artigo estabelece que: *'Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo'*.

Conforme Bastos (1995), Lei Complementar trata das matérias que expressamente a Constituição diz ser própria dessa espécie normativa, desfruta de matéria própria, subtraída da competência das demais normas, caracterizando-se também por um processo de elaboração especial pois sua aprovação exige maioria absoluta dos votos dos membros das duas Casas do Congresso Nacional como assim dispõe o art. 69 da CF.

Aduz a esta definição com o seguinte comentário: *'Cuida-se, sem dúvida, de autorização constitucional que prevê uma delegação possível de competências a favor dos Estados-Membros. No entanto, esta aparente abertura a favor destes últimos fica muito enfraquecida diante de dois fatos. Em primeiro lugar, a necessidade de uma lei complementar; em segundo lugar, o fato de que esta lei complementar não poderá delegar todo um inciso, ou se preferirmos, a regulação integral de determinada matéria. Deverá, na verdade, dita delegação limitar-se a questões específicas constantes das aludidas matérias...Observe-se que, a lei complementar demanda uma maioria absoluta dos membros de cada uma das Casas do Congresso Nacional e essa lei não pode transferir uma competência da mesma natureza daquela auferida pela União. Isso porque a própria lei complementar está limitada ao seu alcance, só podendo autorizar legislação sobre questões*

¹ Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal – SRH/MMA; SGAN Quadra 601 – Lote 01 – Ed. Codevasf – 4º andar, CEP.: 70.830-901, Brasília-DF; Tel.: (061) 225-4297 / 317-1349 / 225-9862 - Fax.: (061) 223-5366; Email: celiacristina@zaz.com.br / rjgarrido@mma.gov.br.

específicas das matérias relacionadas no aludido artigo. Destarte é quase uma delegação legislativa, onde a lei complementar seria uma autêntica lei delegante a indicar os pontos sobre os quais pode versar a legislação estadual.”

A Lei 9.433/97 cria o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e atribui à Secretaria de Recursos Hídricos a função de Secretaria Executiva. Dentro do processo previsto na lei, a administração dos recursos hídricos passará a ser descentralizada contando com a participação do poder público, dos usuários e da comunidade.

Trata-se de uma lei atual, avançada e importante para a ordenação territorial na medida em que indica a necessidade do planejamento do uso dos recursos hídricos em conformidade com o planejamento nacional, regional, setorial e de uso do solo.

O texto da Lei encontra-se fundamentado em quatro princípios básicos, que são: da **bacia hidrográfica como unidade de planejamento**; o segundo é o dos **usos múltiplos**, que por consequência quebra a supremacia do setor elétrico sobre os demais usuários; o terceiro é o do reconhecimento do **valor econômico da água**, indutor do uso racional desse recurso natural, dado que serve de base à instituição da cobrança pela utilização dos recursos hídricos; e o quarto e último é o da **gestão descentralizada e participativa**.

Os princípios ora enunciados são a base do mencionado texto legal. Isto significa dizer que, para referir-se ao mesmo, de forma sucinta, caso faltasse espaço para estender-se no tema, bastaria a enunciação desses princípios e todo o novelo contendo o restante da Lei seria regenerado.

2 - O AVANÇO DAS LEIS

A importância da Lei 9.433/97, é sentida logo em seus fundamentos, já que o princípio que adota a bacia hidrográfica como unidade de planejamento altera o ordenamento jurídico vigente sobre a definição de domínio. Significa dizer que o tratamento normativo dado aos recursos hídricos deve levar em consideração a jurisdição da bacia hidrográfica como objeto de direitos e deveres e não a competência dos entes governamentais sobre bens e domínio. Aliado a isso, constata-se claramente que não há como se pensar em gestão de recursos hídricos sem levar em consideração os princípios da retrocitada Lei, pois sem eles não há como se falar em Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos é composto por: (i) Conselho Nacional de Recursos Hídricos; (ii) os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal; (iii) os Comitês de Bacia Hidrográfica; (iv) os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais e municipais, cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos; (v) as Agências de Água. Esta composição foi estatuída no art. 33 da Lei 9.433/97.

É importante ressaltar dessa forma que, se os Estados e o Distrito Federal não se ativerem à essa estrutura básica não se encaixarão na estrutura do Sistema Nacional.

3 - ESTÁGIO ATUAL DE REGULAMENTAÇÃO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL

O Governo Federal, antes mesmo de o Congresso Nacional ter aprovado a lei de recursos hídricos, já se havia encarregado de orientar a organização do setor, editando a MP nº 813 em 01/01/95, na qual inseria nas atribuições do Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal a gestão de recursos hídricos, passando o Ministério a chamar-se “Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal”. Após sucessivas reedições, essa Medida Provisória foi transformada na Lei nº 9.649 de 27.05.98, assinala-se que a estrutura administrativa da Secretaria de Recursos Hídricos foi instituída com o Decreto nº 2.619, de 05/06/98, publicado em 09/06/98 no Diário Oficial da União.

Atualmente, encontra-se em curso a regulamentação da Lei nº 9.433/97, que, passados dez anos da promulgação da Constituição de 1988, defronta-se com outras realidades que decorrem do avanço de vários estados, do aumento da demanda por água, das transformações demográficas e de outros fatores influentes na gestão do uso dos recursos hídricos.

Ressaltem-se sete dispositivos que deverão orientar a gestão dos recursos hídricos nos Estados, para que estejam adequados à Política Nacional de Recursos Hídricos: (i) a estruturação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos e da Secretaria Executiva Estadual; (ii) a criação das agências de água; (iii) a estruturação dos comitês de bacia hidrográfica; (iv) as normas para outorga de direito de uso dos recursos hídricos; (v) as normas para ampliação do mecanismo do enquadramento dos corpos d'água em classes de usos preponderantes; (vi) a estruturação do sistema de informações em recursos hídricos; e (vii) as diretrizes para aplicação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

A ordem dada aos instrumentos a serem regulamentados não reflete imposição de qualquer natureza oriunda da própria lei sob comentário. Ela é, antes, uma seqüência lógica de como deve ser

abordada a temática. Veja-se que o ponto de partida foi a regulamentação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, iniciada com a sua constituição com o Decreto nº 2.612, de 03 de junho de 1998. O Conselho é o órgão máximo na hierarquia do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, com a incumbência de formular a política nacional para o setor e de dirimir conflitos eventualmente existentes entre Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, dentre outras competências.

Na minuta de Projeto de Decreto, ainda em discussão, que regulamenta os Comitês de Bacias Hidrográficas são propostos critérios para participação dos diversos agentes sociais, tais como usuários de recursos hídricos, poder público, entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia, dentre outros. Para um claro conhecimento dos diferentes atores sociais de cada região, deverão ser desenvolvidas ações voltadas à criação de mecanismos de mobilização e envolvimento da sociedade no processo de gestão dos recursos hídricos.

Quanto às Agências de Água foi elaborada e encaminhada à Presidência da República uma proposta de Projeto de Lei em atendimento ao disposto no art. 55 da Lei nº 9.433/97, que estabeleceu o prazo de cento e oitenta dias para a regulamentação, prazo este já vencido há cerca de um ano.

A citada minuta foi elaborada pelo Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal sob a coordenação da Secretaria de Recursos Hídricos e contou com a participação dos setores interessados. Entre as principais questões abordadas, define as agências como entidades análogas às fundações de direito privado, regidas pela Lei nº 9.433, pelo art. 26 do Código Civil Brasileiro, pelos seus estatutos e pela própria lei. São entidades sem fins lucrativos, admitindo, também, que as agências a serem instituídas no âmbito estadual poderão ter outra natureza jurídica, entretanto, atuarão em consonância com as deliberações tomadas pelo Comitê ou pelos Comitês de Bacias Hidrográficas. A tarefa central das agências é praticar a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, associada à realização de projetos, programas e outras formas de intervenção determinadas pelos comitês.

Mas é ainda a falta de aplicação de alguns instrumentos de gestão que faz com que o setor não esteja marchando com o vigor que se observa em outros países mais desenvolvidos. Entre os instrumentos que ainda não foram postos em prática, a cobrança pelo uso dos recursos hídricos se situa como o de maior relevância, pois é o único capaz de assegurar os fundos necessários aos programas do setor.

Este talvez seja o maior dos desafios que a gestão dos recursos hídricos hoje enfrenta, uma vez que as decisões tomadas, nem sempre têm sido colocadas em prática pela falta do aporte dos recursos financeiros. Sem a cobrança, as reuniões dos comitês surtem o efeito pouco maior do que o de reuniões de pessoas com intenções boas, mas que não conseguem viabilizar essas intenções. Com isso não se pretende afirmar que os comitês não deveriam ter sido instalados enquanto a cobrança ainda não estivesse em prática. Ao contrário, os comitês são o verdadeiro fórum no qual os problemas e as necessidades são levantadas. O trabalho deles serve como importante alerta sobre o que deve ser providenciado, subsidiando as organizações de governo. O que é importante destacar é a necessidade de a cobrança ser posta em prática, tão imediatamente quanto possível, juntamente com a regulamentação das agências de bacia, organismos destinados a serem os operadores desse mecanismo.

4 - LEIS DE RECURSOS HÍDRICOS ESTADUAIS

Conforme se observa a partir dos dispositivos constitucionais a respeito da matéria, é competência privativa da União legislar sobre águas, entretanto, quinze Unidades da Federação adiantaram-se e editaram leis de recursos hídricos. Oferecem-se, a seguir, comentários a respeito do assunto:

O Estado de São Paulo, em 1991, teve aprovada na Assembléia Legislativa a Lei nº 7.663 de 30/12/91 dispondo sobre normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Antes disso, a Constituição Estadual em 1989 já previa um sistema integrado de gerenciamento de recursos hídricos. O órgão gestor de recursos hídricos é o Departamento de Águas e Energia Elétrica – DAEE. Os Decretos nº 41.258, de 01/11/96 e a Portaria DAEE nº 717 de 12.12.96, regulamentam a outorga de direito de uso dos recursos hídricos.

O Estado do Ceará com o Decreto nº 23.067/94 regulamentou a outorga de direito de uso dos recursos hídricos e criou o Sistema de Outorga para Uso da Água. O órgão gestor é a Secretaria de Recursos Hídricos, criada pela Lei nº 11.306, de 01/04/87, e reestruturada pelo Decreto nº 21.044, de 31/05/91. Os procedimentos adotados pela Secretaria estão disponíveis através de manual de usuários e cartilhas. Há integração entre o sistema de outorga e licenciamento ambiental. A elaboração dos Planos Diretores é função da Companhia de Gestão de Recursos Hídricos.

A Companhia de Gestão de Recursos Hídricos do Ceará – COGERH, é o órgão competente para calcular e efetivar a cobrança pela utilização dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos. A lei define que a tarifa será cobrada pelo uso industrial e das concessionárias de serviços de abastecimento de água potável. O conceito de cobrança é entendido como um instrumento de gestão para dar suporte a manutenção do sistema de recursos hídricos e incentivar o uso racional da água, reconhecendo, assim a água como bem econômico. A COGERH gerencia a oferta hídrica e tem entre seus principais clientes a Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE) e as indústrias do Ceará.

No Estado da Bahia, a Lei nº 6.855/95 define que o órgão gestor do Estado é a Superintendência de Recursos Hídricos, autarquia ligada à Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Habitação. Entretanto, a Lei baiana define como instrumentos da Política Estadual: (i) o plano de recursos hídricos; (ii) a outorga de direito de uso de recursos hídricos; e (iii) a cobrança pelo uso da água e não se manifesta quanto à participação dos usuários nas decisões, o que constitui um dos fundamentos básicos da Lei Federal. Também não foi prevista a instituição de Conselho para dirimir conflitos. Estes estão previstos para serem arbitrados pelo próprio Órgão gestor – a Superintendência de Recursos Hídricos. Não estabelece as finalidades do enquadramento dos corpos d'água.

Em relação ao Distrito Federal há questões de primeira ordem a serem debatidas, questão como o próprio domínio das águas, já que a Constituição em seu art. 26, *caput* e inciso I, trata dos bens dos Estados, omitindo o Distrito Federal. Por analogia poder-se-ia considerar que o aplicável aos Estados também seria válido para o Distrito Federal, não fosse a ressalva colocada no parágrafo 3º do art. 16 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: “Art. 16... § 3º - *Incluem-se entre os bens do DF aqueles que lhe vierem a ser atribuídos pela União na forma da lei.*” Com essa ressalva, a interpretação de Cretella Júnior é que todas as águas do Distrito Federal são de domínio da União, por não terem sido transferidas, por meio de lei, para o seu domínio.

Em interpretação diversa, alguns autores entendem que “a Lei Magna, ao definir bens da União, enunciar quais são eles, inclusive os que lhe pertenciam no momento de sua promulgação. Trata-se da totalidade dos bens. Relativamente aos Estados, a Constituição apenas declarou que, entre os bens destes, portanto, entre os já existentes, incluíam-se outros. O mesmo verbo incluir foi empregado no tocante ao Distrito Federal”. Enquanto persiste a divergência, o Distrito Federal tem a Lei nº 512, de 28 de julho de 1993, que dispõe sobre a Política de Recursos Hídricos e institui o Sistema de Gerenciamento integrado de Recursos Hídricos. Como comentário à Lei 512/93, deve-se ressaltar a necessidade de adequação à Lei 9.433/97 quanto à cobrança pelo uso, à instalação de colegiados locais e quanto à questão da outorga de direito de uso dos recursos hídricos.

No Rio Grande do Sul, a Lei nº 10.350, de 30 de dezembro de 1994, institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos e o Decreto nº 37.033, de 21 de novembro de 1996, regulamentam a outorga de direito de uso das águas estaduais. O órgão gestor dos recursos hídricos é o Departamento de Recursos Hídricos da Secretaria de Obras Públicas, Saneamento e Habitação. A Lei foi feita em conformidade com experiências concretas dos Comitês de Bacias dos rios Gravataí e Sinos. A bacia hidrográfica do rio Gravataí possui Comitê de Gerenciamento desde 1989. Está prevista como atribuição dos Comitês de Gerenciamento o enquadramento dos corpos de água da bacia hidrográfica em classes de uso e conservação, entretanto, a Lei 9.433/97 dispõe em seu art. 44, XI, “a”, que as agências de água farão a proposição ao respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica do enquadramento dos corpos de água nas classes de uso, para encaminhamento ao respectivo Conselho Nacional ou Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com o domínio destes.

Na lei gaúcha está prevista a constituição dos Comitês por: representantes dos usuários da água; representantes da população da bacia e representantes dos diversos órgãos da administração direta federal e estadual, excetuados aqueles que detêm competências relacionadas à outorga de direito de uso da água ou licenciamento de atividades potencialmente poluidoras.

5 - ASPECTOS DE RELEVO NAS GRANDES REGIÕES QUE PODEM INFLUENCIAR A REGULAMENTAÇÃO

O intenso processo de urbanização observado ao longo das últimas décadas fez com que se concentrassem nos centros urbanos mais de 80 milhões de moradores, levando a um gravíssimo quadro ambiental, que se caracteriza por: (I) a degradação de mananciais com redução da oferta hídrica para o abastecimento público; (II) o constrangimento de atividades que utilizam a água como insumo produtivo; (III) os lançamentos concentrados de esgoto *in natura*, transformando rios e lagos em vetores de transmissão de endemias diversas, (IV) a recorrência de enchentes, com elevado ônus

social; e (V) a disposição inadequada de resíduos sólidos diretamente em cursos d'água ou em lixões a céu aberto, agravando as condições ambientais.

Na bacia do Paraíba do Sul, especificamente no Estado de São Paulo, o elevado nível de atividades tem desdobramentos importantes sobre a dinâmica regional dos recursos hídricos. As demandas dos setores produtivos – industriais e agrícolas – e da população local, assim como o elevado grau de poluição, geram custos crescentes às populações locais e falta de economia aos processos produtivos, em função da necessidade de se sofisticar as tecnologias e equipamentos empregados nos tratamentos de água e de se buscar captações alternativas, com maiores investimentos em adução. Os principais cursos d'água estão entre os mais poluídos do País e o desequilíbrio entre a oferta e a demanda, bem como disputas entre usuários de recursos hídricos mostrar-se traço comum a todos os estados componentes da bacia.

Na região Centro-Oeste, o Distrito Federal tem pequeno território e abriga os divisores de água de três grandes bacias: a bacia do São Francisco, do Paraná e do Tocantins-Araguaia. Os cursos d'água mais utilizados são os rios São Bartolomeu, Preto e Descoberto, que são de domínio da União. Quanto à questão do domínio, deve-se discutir apenas o problema de alguns afluentes como o Paranoá, o Pípiripau, o Santa Maria, o Torto e alguns outros de pequenas dimensões. O Distrito Federal é visto como modelo quanto ao tratamento de esgotos urbanos antes de lançá-los nos cursos d'água, figurando no País como uma das Unidades da Federação que têm maior índice de esgoto tratado. Quanto ao abastecimento, o seu maior usuário é a Companhia de Águas e Esgotos de Brasília – CAESB.

Na Região Sul observa-se a necessidade da implantação de programas de controle e prevenção a cheias e enchentes, bem como programas de recuperação de ecossistemas, mananciais, áreas costeiras e lagunares.

A bacia do Alto Paraguai, por outro lado, tem entre seus problemas principais a poluição das águas por matéria orgânica, nutrientes em excesso, patógenos e contaminação por produtos tóxicos em toda a bacia hidrográfica, incluindo as águas de gestão compartilhada com os países vizinhos, sendo que, a jusante, constata-se crescimento desordenado da malha urbana, falta de saneamento básico, crescimento das áreas de cultivo com monocultura tecnificada, metais pesados, principalmente o mercúrio derivado do garimpo do ouro e outras substâncias tóxicas derivadas de biocidas utilizados na agricultura. Outra causa é o crescimento potencial da região de Corumbá, em Mato Grosso do Sul, após a implantação do gasoduto e da termoeletrônica.

Estas são apenas algumas bacias a que fizemos referência não pretendendo esgotar o tema, citando aspectos de relevo que podem influenciar na regulamentação.

6 - CONCLUSÃO

A Lei 9.433/97 mostra-se um marco no setor de recursos hídricos. A gestão por bacia hidrográfica é eficaz na medida em que envolve uma visão ampla das práticas de uso dos recursos naturais. A regulamentação que está sendo realizada na esfera governamental deve levar em conta os aspectos de relevo nas regiões das bacias hidrográficas e os problemas comuns.

Acredita-se que o passo principal para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos é a efetiva instalação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, já constituído. Isto porque uma vez instalado, o CNRH pode dar partida em suas atividades, uma das quais é a de se antecipar ou resolver conflitos do setor. Além disso, cabe a esse colegiado o papel principal da articulação do planejamento dos recursos hídricos com os planejamentos regionais, estaduais e dos setores usuários, o que significa a consolidação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Fica evidente, ainda, que o descompasso existente atualmente no que se refere à sobreposição de competências entre os poderes deverá ser sanado na medida em que cada componente do Sistema passe a exercer sua verdadeira atribuição no âmbito deste.

É importante destacar que a regulamentação vem sendo feita levando em consideração a necessidade de participação de todos os segmentos envolvidos, com discussões abertas, palestras explicativas, cabendo salientar que as propostas de projetos de Decretos e do Projeto de Lei de Agências estão na Internet no site da Secretaria de Recursos Hídricos/MMA, abertos à sugestões de toda a sociedade brasileira.

7 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BASTOS, C. R. (1995). Curso de Direito Constitucional. 16ª edição. Editora Saraiva. p. 260-263.
BRASIL. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Editora Saraiva. 228 p.
CBH-PCJ: Comitê das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá. (1996). Implantação Resultados e Perspectivas. Campinas: Arte Brasil. 76 p.

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS.
Gramado, RS, de 5 a 8 de Outubro de 1998

Projeto SRH/GEF/PNUMA/OEA. (1998). Contribuição para a Preparação da Proposta para o Programa de Gerenciamento Integrado para o Pantanal e Bacia do Alto Rio Paraguai.
Relatório BNDES. (1998). Bacias Hidrográficas - Nova Gestão de Recursos Hídricos.
SILVA, J. A. (1996). Curso de Direito Constitucional, 12ª edição. p. 99-100.