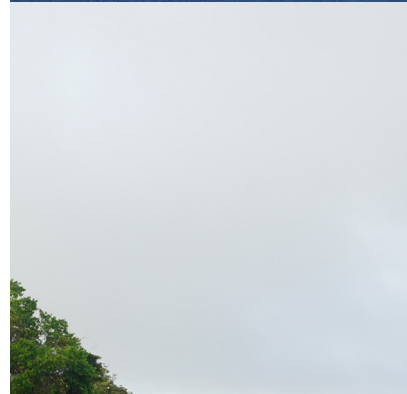




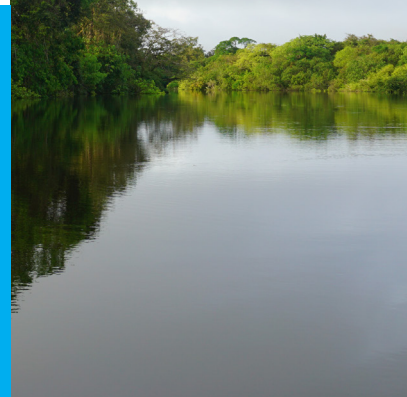
# DIÁLOGOS PARA O APERFEIÇOAMENTO DA POLÍTICA E DO SISTEMA DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL



## VOLUME VI

Aspectos dos Arcabouços Legal  
e Institucional

Brasília/DF, Junho 2018



**WORLD BANK GROUP**  
Water

Apoio



WATER  
PARTNERSHIP  
PROGRAM





DIÁLOGOS PARA O  
APERFEIÇOAMENTO  
DA POLÍTICA E  
DO SISTEMA DE  
RECURSOS HÍDRICOS  
NO BRASIL



**VOLUME VI**

Aspectos dos Arcabouços Legal  
e Institucional

Brasília/DF, Junho 2018



**WORLD BANK GROUP**  
Water

Apoio



WATER  
PARTNERSHIP  
PROGRAM





# **Diálogos para o aperfeiçoamento da Política e do Sistema de Recursos Hídricos no Brasil**

Volume VI – Aspectos dos Arcabouços Legal e Institucional

## **Equipe do Banco Mundial:**

Paula Freitas

Carmen Molejón

## **Equipe de consultores:**

Gilberto Valente Canali

Rosa Maria Formiga Johnsson

## **Projeto gráfico:**

Igor de Sá

BIRD, Banco Mundial

Brasília, DF

Junho 2018

© Banco Mundial – Brasília, 2018

SCN, Qd. 2, Lt. A, Ed. Corporate Financial Center, 7° andar  
CEP: 70.712-900 – Brasília, DF/Brasil

Tel.: (55 61) 3329 1000

Fax: (55 61) 3329 1010

E-mail: [informacao@worldbank.org](mailto:informacao@worldbank.org)

The World Bank 1818 H Street, NW

Washington, DC 20433 USA

Tel.: (202) 473-1000

Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

E-mail: [feedback@worldbank.org](mailto:feedback@worldbank.org)

Este relatório é um produto da equipe do Grupo Banco Mundial. As constatações, interpretações e conclusões expressas neste documento não refletem necessariamente as opiniões dos Diretores Executivos do Banco Mundial nem tampouco dos governos que o representam.

O Banco Mundial não garante a exatidão dos dados incluídos neste trabalho. As fronteiras, cores, denominações e outras informações apresentadas em qualquer mapa deste trabalho não indicam qualquer juízo por parte do Banco Mundial a respeito da situação legal de qualquer território ou o endosso ou aceitação de tais fronteiras.

Esta atividade foi realizada pela Unidade de Água da América Latina e Caribe do Banco Mundial, e foi apoiada pelo *Water Partnership Program* (WPP).

É permitida a reprodução total ou parcial do texto deste documento, desde que citada a fonte.

ERRATA: Fotos da capa (em sentido horário a partir da parte superior esquerda da capa): Zig Koch/Banco de imagens Agência Nacional de Águas (ANA); Itaipu; Zig Koch/Banco de imagens ANA; Carolina Abreu; AES Tietê; Carolina Abreu; Belo Monte/Norte Energia; Cenix/iStock Photo.

VOLUME VI - Aspectos dos Arcabouços Legal e Institucional

Brasília, Banco Mundial, 2018

201p.

ISBN: 978-85-88192-41-6

**Vice-Presidente, Região da América Latina e Caribe**

Jorge Familiar Calderón

**Diretor para o Brasil**

Martin Raiser

**Diretor Sênior, Departamento de Água**

Guang Zhe Chen

**Gerente do Departamento de Água para a Região de América Latina e Caribe**

Rita E. Cestti

**Coordenador Setorial de Operações para o Setor de Desenvolvimento Sustentável**

Paul Procee

**Equipe técnica do estudo**

Paula Freitas, Carmen Molejón, Rosa Maria Formiga Johnsson, Ana Cláudia Medeiros, Cybelle Frazão, Inês Persechini, Guilherme Marques e Gilberto Valente Canali



# SUMÁRIO

ACRÔNIMOS E ABREVIACÕES	ix
AGRADECIMENTOS	xiii
APRESENTAÇÃO	15
1. INTRODUÇÃO	17
1.1. Competências federativas	17
1.2. Arcabouço legal da Política e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos	18
1.3. Considerações preliminares sobre a implementação da Política e do SINGREH	21
2. ASPECTOS LEGAIS	23
2.1. A importância da gestão de recursos hídricos na agenda estratégica nacional	23
2.2. Gestão compartilhada em contexto de duplo domínio	30
2.2.1. Instrumentos para a gestão compartilhada	32
2.2.2. Delegação e descentralização da União para os estados ou o Distrito Federal	37
2.2.3. Detalhamento da proposta para a Lei Complementar sobre gestão compartilhada dos recursos hídricos	45
2.3. Unidades de gestão dos recursos hídricos diferenciadas	50
2.3.1. Unidades hidrográficas mais locais para uma gestão dos recursos hídricos	50
2.3.2. Transposição de águas entre bacias	52
2.3.3. Gestão de rios fronteiriços e transfronteiriços	54

2.3.4.	Bacias de grande extensão territorial	57
2.4.	Alocação de água & instrumentos vinculados	60
3.	ASPECTOS INSTITUCIONAIS	67
3.1.	Contextualização do SINGREH	67
3.2.	Conselho Nacional de Recursos Hídricos	71
3.3.	Organismos de bacia	83
3.3.1.	Comitês de Bacia Hidrográfica	83
3.3.2.	Modelo de agências de água e entidades delegatárias	91
3.4.	Participação dos municípios	97
4.	CONSOLIDAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES	101
4.1.	Sugestões para a implementação das recomendações e priorização	117
5.	REFERÊNCIAS	125
ANEXO I – O MARCO LEGAL E A SUA EVOLUÇÃO		129
I.1.	Introdução	129
I.2.	Código de Águas: o marco regulatório existente antes da promulgação da Lei nº 9.433/1997	129
I.3.	A Constituição Federal de 1988	136
I.4.	O advento das Leis Estaduais sobre as respectivas Políticas e Sistemas de Gerenciamento	140
I.5.	O advento da Política e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos	158
I.6.	A Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997	170
I.7.	Leis e regulamentos federais posteriores à Lei nº 9.433/1997	173
APÊNDICE 1.	Aspectos relevantes da tramitação legislativa da Política e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos	179

APÊNDICE 2. Vetos do Presidente da República ao substitutivo do Dep. Aroldo Cedraz	185
APÊNDICE 3. Resoluções do CNRH	188
ANEXO II - DETALHAMENTO DA RECOMENDAÇÃO REFERENTE À CRIAÇÃO DE INSTÂNCIA SIMILAR AO CIPAM NO CNRH	199

### **Sumário de Tabelas**

Tabela 1. Comparação entre a extensão de algumas bacias hidrográficas brasileiras e europeias	58
Tabela 2. Composição do CNRH	77
Tabela 3. Tipologia e quantidade de resoluções do CNRH	80

### ANEXO I

Tabela 1. Agências de Bacia do Estado de São Paulo	145
--	-----

### **Sumário de Quadros**

Quadro 1. Convênios de Integração	33
Quadro 2. Marcos regulatórios promovidos pela ANA	35
Quadro 3. Detalhamento da proposta de Projeto de Lei Complementar	47
Quadro 4. Competências dos comitês de bacia hidrográfica no Brasil e na França	88
Quadro 5. Síntese de como implementar as recomendações	118
Quadro 6. Recomendações e priorização	123

## ANEXO I

Quadro 1.	Comparação estrutura da Lei de São Paulo e da Lei Nacional	142
Quadro 2.	Disposições inovadoras da Política Estadual de Recursos Hídricos de São Paulo	146

### **Sumário de Figuras**

Figura 1.	Índices de Transparência da gestão dos recursos hídricos nos estados e DF, em 2013 e 2015, obtidos pelo GovAmb/USP por meio do método INTRAG	27
Figura 2.	Distribuição das respostas do Índice de Transparência nos estados e DF, por tópicos, nos anos 2013 e 2015	27

# ACRÔNIMOS E ABREVIACÕES

AA	Agência de Água
AB	Agência de Bacia
ABC	Agência Brasileira de Cooperação
AESA	Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba
AGEVAP	Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul
ANA	Agência Nacional de Águas
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
BA	Estado da Bahia
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial)
CBH	Comitê de Bacia Hidrográfica
CEIVAP	Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul
CERH	Conselho Estadual de Recursos Hídricos
CFURH	Compensação Financeira pela Utilização dos Recursos Hídricos
CIPAM	Comitê de Integração de Políticas Ambientais do CONAMA
CNR	Companhia Nacional do Ródano ( <i>Compagnie Nationale Du Rhône</i> )
CNRH	Conselho Nacional de Recursos Hídricos
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
COGERH	Companhia de Gestão de Águas do Estado do Ceará
COMPE	Comitês de Bacias dos Afluentes Mineiros dos rios Pomba e Muriaé
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONERH	Conselho de Recursos Hídricos do Ceará
CONRHIRGS	Conselho de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul
CORHI	Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos
CNAEE	Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica
CRH/SP	Conselho Estadual de Recursos Hídricos do estado de São Paulo
CT	Câmara Técnica do CNRH
CTAJ	Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos do CONAMA
CTAS	Câmara Técnica de Águas Subterrâneas do CNRH
CTCOB	Câmara Técnica de Cobrança do CNRH
CTGRHT	Câmara Técnica de Gestão de Recursos Hídricos Transfronteiriços do CNRH
CTPOAR	Câmara Técnica de Procedimentos de Outorga e Regulação
DAEE	Departamento de Águas e Energia Elétrica
DF	Distrito Federal
DNAE	Departamento Nacional de Águas e Energia
DNAEE	Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica

DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
DNPM	Departamento Nacional da Produção Mineral
DOU	Diário Oficial da União
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EUA	Estados Unidos da América
EPE	Empresa de Pesquisa Energética
FEHIDRO	Fundo Estadual de Recursos Hídricos
FUNERH	Fundo Estadual de Recursos Hídricos
FGV	Fundação Getúlio Vargas
GECAD/ANA	Gerência de Cadastro da ANA
GEREG/ANA	Gerência de Regulação da ANA
Gov/Amb/USP	Grupo de Estudos e Acompanhamento em Governança Ambiental da USP
GTAI	Grupo Técnico de Articulação Institucional do CEIVAP
IFPB	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba
IGAM	Instituto Mineiro de Gestão das Águas
IGARN	Instituto de Gestão das Águas do Estado do Rio Grande do Norte
INEA/RJ	Instituto Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro
INTRAG	Índice de Transparência no Manejo da Água
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LC	Lei Complementar
MG	Estado de Minas Gerais
MI	Ministério da Integração Nacional
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico
OGE	Órgão Gestor Estadual
ONS	Operador Nacional do Sistema Elétrico
PB	Estado da Paraíba
PCJ	Bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá
PDFF	Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PERH	Plano Estadual de Recursos Hídricos
PIB	Produto Interno Bruto
PISF	Programa de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional
PL	Projeto de Lei
PLANASA	Plano Nacional do Saneamento do Brasil
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
PNSB	Política Nacional de Segurança de Barragens
PNSH	Plano Nacional de Segurança Hídrica
PRH	Plano de Recursos Hídricos
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RJ	Estado do Rio de Janeiro
RN	Estado do Rio Grande do Norte
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República



SAGE	Plano de Desenvolvimento e Gerenciamento da Água ( <i>Schéma d'Aménagement et de Gestion de L'Eau</i> )
SDAGE	Planos de Região Hidrográfica ( <i>Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux</i> )
SIG	Sistema de Informações Geográficas
SIGRH	Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos
SINGREH	Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SNISB	Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens
SOHIDRA	Superintendência de Obras Hidráulicas do Ceará
SP	Estado de São Paulo
SRH	Superintendência de Recursos Hídricos do MMA
SRH/CE	Secretaria dos Recursos Hídricos do estado do Ceará
SRHQ	Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental do MMA
SRHU	Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do MMA
TVA	<i>Tennessee Valley Authority</i> (Autoridade do Vale do Tennessee)
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UGRH	Unidade de Gestão de Recursos Hídricos
USP	Universidade de São Paulo
WWF	<i>World Wildlife Fund</i> (Fundo Mundial para a Natureza)
WWP	<i>Water Partnership Program</i> (Programa de Parceria para Água)



# AGRADECIMENTOS

Este documento é resultado do trabalho realizado pelo Banco Mundial entre outubro de 2016 e junho de 2018 em contribuição ao estudo **Diálogos para o aperfeiçoamento da Política e do Sistema de Recursos Hídricos no Brasil**, liderado pela Agência Nacional de Águas (ANA) e pela Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental (SRHQ). Além da análise temática do Banco Mundial, o estudo “Diálogos”, conta com as contribuições da análise de estudos de caso realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

A análise temática foi liderada pela equipe do Banco Mundial composta por quatro membros com base nos escritórios de Brasília e de Washington, DC (EUA): Paula Freitas, Especialista Sênior em Gestão de Recursos Hídricos e Coordenadora do estudo; Carmen Molejón, Especialista em Gestão de Recursos Hídricos; Victor Vázquez, Especialista Sênior em Abastecimento de Água e Saneamento; e Irene Rehberger, Analista em Gestão de Recursos Hídricos.

Para o desenvolvimento do trabalho, o Banco Mundial contou com uma equipe técnica de especialistas nacionais que participaram da elaboração do conteúdo, discussões e sucessivas revisões do material. A equipe foi composta por: Ana Cláudia Medeiros, Professora da Universidade Federal da Paraíba (UFPB); Cybelle Frazão, Professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB); Inês Persechini, Engenheira Especialista em Recursos Hídricos; Guilherme Marques, Professor Associado do Instituto de Pesquisas Hidráulicas (IPH) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); e Gilberto Valente Canali, Engenheiro Especialista Sênior em Recursos Hídricos. O desenvolvimento da análise dos **Aspectos dos Arcabouços Legal e Institucional**, apresentado neste relatório, foi conduzido por Gilberto Valente Canali. Agradecemos a dedicação, empenho e esforços empreendidos pela equipe técnica, respondendo às demandas crescentes ao longo do trabalho e garantindo a conclusão com bons resultados.

Também agradecemos a Ofelia Garcia, Especialista em Avaliação pelas contribuições metodológicas para o estudo e a Inés Mera, Especialista em Gestão de Recursos Hídricos pelas contribuições da experiência espanhola em planejamento de recursos hídricos.

Agradecimentos especiais são dirigidos à Rosa Maria Formiga Johnsson, Especialista Sênior em Recursos Hídricos, Professora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), pela revisão detalhada e abrangente de todos os textos, aprimoramentos e valiosas contribuições e complementações ao longo de todo o processo.

À Rosana Garjulli, Especialista em Gestão Participativa de Políticas Públicas, e Francisco de Assis de

Souza Filho, Especialista Sênior em Recursos Hídricos, Professor da Universidade Federal do Ceará (UFC), agradecemos a colaboração e apoio ao longo das discussões.

Também agradecemos os aportes recebidos dos revisores técnicos internos do Banco Mundial, especificamente Greg Browder, Líder Especialista em Gestão de Recursos Hídricos, e de Nicolaas de Groot, Especialista Sênior em Gestão de Recursos Hídricos. Os agradecimentos estendem-se também a equipe de apoio administrativo do escritório do Banco Mundial em Brasília, em particular a Carla Zardo, Carolina dos Santos, Victor Neves e Barbara Segatto; assim como a Igor de Sá, pelo trabalho de qualidade no design gráfico. .

Agradecemos ao *Water Partnership Program* (WPP) e seus três principais doadores – os governos dos Países Baixos, o Reino Unido e a Dinamarca, cujo generoso apoio financeiro e experiência contribuíram muito para alcançar os resultados apresentados neste relatório.

Finalmente, o Banco Mundial gostaria de agradecer as valiosas contribuições recebidas: (i) do grupo de acompanhamento do estudo formado por Carlos Motta, José Luiz Zoby e Simone Vendruscolo, da ANA; Adriana Lustosa e Roseli Souza, da SRHQ; e Julio Roma e Adriana Magalhães de Moura, do IPEA; (ii) das equipes da ANA e SRHQ envolvidas ao longo do estudo; e (iii) dos diversos atores do setor de recursos hídricos nos níveis federal, estadual e de bacia, consultados por meio de entrevistas, questionário *online*, reuniões e oficinas, ao longo do estudo.

# APRESENTAÇÃO

1. Este documento é parte do trabalho realizado pelo Banco Mundial no âmbito do estudo **Diálogos para o Aperfeiçoamento da Política e do Sistema de Recursos Hídricos no Brasil**, cujos resultados foram estruturados em seis volumes:
  - Volume I – Relatório Consolidado.
  - Volume II – Tema 1: Modelo de Gestão face às Realidades Hidroclimáticas.
  - Volume III – Tema 2: Órgãos Gestores nos Níveis Federal (ANA) e Estadual.
  - Volume IV – Tema 3: Planos de Recursos Hídricos em Bacias Hidrográficas.
  - Volume V – Tema 4: Sustentabilidade Financeira.
  - Volume VI – Aspectos dos Arcabouços Legal e Institucional.
2. O presente relatório constitui o Volume VI e apresenta as principais conclusões e recomendações relativas à análise dos **Aspectos dos Arcabouços Legal e Institucional**, desenvolvido por Gilberto Valente Canali, Engenheiro e Advogado Especialista Sênior em Recursos Hídricos e contou com contribuições e complementações de Paula Freitas (Especialista Sênior em Gestão de Recursos Hídricos e Coordenadora do estudo), Carmen Molejón (Especialista em Gestão de Recursos Hídricos) e Rosa Maria Formiga Johnson (Especialista Sênior em Recursos Hídricos, Professora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)).
3. O documento está estruturado em cinco Capítulos e dois Anexos.
4. O Capítulo 1 apresenta uma breve Introdução ao relatório, incluindo breves considerações sobre o arcabouço legal. O Capítulo 2 apresenta os aspectos Legais, focando principalmente nas dificuldades do exercício da gestão descentralizada, considerando-se o duplo domínio das águas e o modelo de gerenciamento por bacia hidrográfica. Em termos do duplo domínio, são abordados os instrumentos para a gestão compartilhada, assim como a delegação aos Estados da competência para conceder outorga de direitos de uso de recursos hídricos de domínio da União e descentralização da operação e manutenção de obras da União. Em termos da bacia hidrográfica, como unidade territorial de gestão dos recursos hídricos, são tratados temas como, a incorporação de práticas locais em pequenas unidades de gestão, a transposição de águas de

uma bacia para outra, a gestão de rios fronteiriços e transfronteiriços e a problemática das grandes bacias hidrográficas nacionais. Este capítulo também aborda alguns assuntos relacionados à alocação de água e instrumentos a ela associados. Em seguida, o Capítulo 3 apresenta os aspectos Institucionais, focando em questões relativas ao funcionamento do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), organismos de bacia (Comitê de Bacia Hidrográfica e modelo das Agências de Água (AAs) ou delegatárias) e a participação dos municípios na gestão dos recursos hídricos. Ao longo dos Capítulos 2 e 3 é apresentada a problemática abordada juntamente com as recomendações propostas e finalmente, o Capítulo 4 apresenta a compilação de todas as recomendações propostas ao longo dos Capítulos 2 e 3, enquanto o Capítulo 5 indica as referências bibliográficas utilizadas.

5. Por outro lado, este Volume compreende dois anexos, o primeiro com o marco legal e sua evolução e o segundo com um detalhamento sobre a recomendação referente a criação de instância similar ao CIPAM, do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), no CNRH, ambos vinculados ao Ministério de Meio Ambiente (MMA).
6. Por fim, cabe ressaltar que os assuntos analisados neste Volume tiveram por base: (i) ampla revisão bibliográfica; (ii) experiência setorial da equipe do Banco Mundial envolvida no estudo; (iii) entrevistas com alguns atores-chave no Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH); e (iv) os resultados de uma oficina organizada pela ANA e Banco Mundial, realizada em Brasília nos dias 16 e 17 de agosto de 2017, para a discussão dos resultados do estudo, apresentados em forma de Notas Técnicas Preliminares.



# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1. COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS

7. A organização político-administrativa do Estado Brasileiro sob a forma federativa compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição de 1988. Cada uma das esferas atua em conformidade às competências que lhe são atribuídas pela Constituição, cabendo ressaltar que, de forma *sui generis*, os Municípios são também contemplados com uma série de competências legislativas, administrativas e tributárias, tal qual os demais entes da Federação, respeitados de forma harmônica os limites próprios das competências de cada um.
8. À União compete um rol de competências político-administrativas próprias e competências legislativas privativas, entre as quais está a competência de legislar sobre águas, ou seja, a competência de ditar ou inovar a ordem jurídica sobre a matéria, vale dizer de criar e regular o direito, no caso o direito de uso dos recursos hídricos. Sob este regime, à União coube a competência de instituir Sistema Nacional de Gerenciamento desses recursos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso. Aos Estados são reservadas as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição, o que exclui, portanto, a competência de legislar sobre águas, exceto se Lei Complementar assim os autorizar, sobre questões específicas da matéria.
9. De outro ângulo, a Constituição define os bens da União e os bens dos Estados, entendendo-se que tais bens têm caráter de bens públicos sob a tutela administrativa dos entes federados correspondentes. Entre os bens da União estão 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 as águas minerais. Entre os bens dos Estados, as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União, que pertencem, portanto ao domínio desta, ainda que situadas em rios de domínio estadual.
10. Como regra geral, entende-se que são do domínio estadual todas as águas que não tenham sido atribuídas ao domínio da União. Trata-se da noção que os Estados e o Distrito Federal detêm o domínio residual. A União, os Estados e o Distrito Federal têm, portanto, o poder-dever de zelar pelas suas águas. Mas o fato é que em se tratando do sistema hídrico, isto é a bacia hidrográfica formada por um rio do domínio da União e por seus afluentes de domínio estadual, estabelece-se o duplo domínio administrativo das águas, que se complica quando vários estados compartilham a bacia hidrográfica, situação que impõe desafios consideráveis à atuação conjunta da União e dos Estados ou do Distrito Federal naquele âmbito.

11. A doutrina jurídica esclarece que a União, os Estados e o Distrito Federal devem se organizar para exercer a tutela administrativa dos recursos hídricos do respectivo domínio e neste particular reconhece-se certo grau de liberdade aos Estados e Distrito Federal para se organizarem administrativamente da forma que melhor lhes pareça, dado que são autônomos, respeitando as linhas gerais do sistema nacional de gerenciamento que veio a ser instituído pela Lei nº 9.433/1997. Tal liberdade, no entanto não se estende à inovação ou à criação de direitos de uso dos recursos hídricos, pois a Constituição é taxativa quanto à competência privativa da União em estabelecê-los, cabendo aos Estados e Distrito Federal observá-los. Assim, a rigor não há justificativa plausível para contrariar o dispositivo constitucional, pois o Estado detentor do domínio deve seguir a legislação federal sempre que se tratar de matéria de direito. De fato, todos os Estados e o Distrito Federal, editaram respectivas leis relativas às políticas estaduais (e distrital) e ao sistema de gerenciamento em cada um deles, em consonância com a legislação federal.
12. A Constituição por outro lado, define competência comum à União e aos demais entes federados, inclusive aos Municípios, entre as quais se encontram as de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; e, registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios, sendo que leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.
13. Define também competência à União, Estados e Distrito Federal para legislar concorrentemente sobre assuntos como, entre outros, florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, sendo que a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais, não excluindo a competência suplementar dos Estados. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades, porém a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.
14. Por questões dessa natureza, **diz a doutrina jurídica que o federalismo brasileiro deve ser entendido como um ambiente de necessária cooperação entre os entes federados, pois em verdade, o grau de autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios deve ser relativizado a todo o momento, em face da autonomia da União**, que será predominante nas circunstâncias aqui mencionadas.

## 1.2. ARCABOUÇO LEGAL DA POLÍTICA E DO SISTEMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS

15. De modo específico, a Carta Magna estabeleceu que competiria à União instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso. Em consequência, a União promoveu através da Lei nº 9.433/1997 a instituição da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), reformulando e modernizando o marco normativo da gestão das águas no país, o qual foi seguido em linhas gerais por todos os Estados e pelo Distrito Federal através da edição de leis estaduais e distrital análogas, dentro dos limites a eles facultados.

16. Ambos, a Política e o Sistema de Gerenciamento em cada esfera resultam do poder-dever da Administração Pública de zelar pelas águas nos respectivos domínios e são pautados por fundamentos, objetivos, diretrizes gerais de ação e instrumentos, análogos e harmônicos, que proporcionam à União, aos Estados e ao Distrito Federal um arcabouço legal e institucional para o exercício de suas competências quanto à gestão das águas em todo o território nacional.
17. Os objetivos da Política estão diretamente relacionados à noção de segurança hídrica para as atuais e futuras gerações, sendo que em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais. Mas, a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas e deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades, o que implica em constante diálogo entre os agentes e atores do Sistema para a satisfação das diferentes demandas setoriais e dos interesses da sociedade.
18. A Lei nacional e as leis estaduais estabeleceram que a bacia hidrográfica é a unidade territorial para a implementação da Política e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento e também outras diretrizes gerais de ação entre as quais se incluem a gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade; a integração com a gestão ambiental e com a gestão dos sistemas estuarinos e zonas costeiras; bem como a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional, e ainda a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo.
19. Estabeleceram, adicionalmente, os instrumentos para o exercício da tutela administrativa das águas, a saber: os planos de recursos hídricos, o enquadramento dos corpos d'água em classes segundo os usos preponderantes da água, a outorga de direito de uso de recursos hídricos, a cobrança pelo uso dos recursos hídricos e o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos. Com algumas nuances, dignas de nota, diversas leis estaduais incluem outros instrumentos, tais como o rateio de custo de obras de interesse comum ou coletivo, a fiscalização, o licenciamento ambiental, o zoneamento ecológico-econômico e a educação ambiental, assim como a integração de políticas públicas correlatas.
20. Nesse contexto, a Lei nacional estabelece que a gestão dos recursos hídricos deve ser adequada às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País, de modo que a aplicação dos instrumentos da Política e a própria atuação do Sistema estão sujeitos à peculiaridades regionais ou locais que por vezes constituem-se em desafios a serem equacionados, como se verá em seções deste trabalho.
21. Além de instituir a Política, a Lei nº 9.433/1997 criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), definindo as instâncias administrativas e competências específicas para a implementação da Política, abrangendo a esfera da União e a esfera dos Estados e do Distrito Federal.
22. Na implementação da Política, compete ao Poder Executivo Federal:

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

II - outorgar os direitos de uso de recursos hídricos, 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 da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental.

23. Na mesma toada, cabe aos Poderes Executivos Estaduais e do Distrito Federal, na sua esfera de competência:

I - outorgar os direitos de uso de recursos hídricos e regulamentar e fiscalizar os 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 do Distrito Federal;

IV - promover a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental.

24. Aos Poderes Executivos do Distrito Federal e dos Municípios compete promover a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos.

25. Tal disposição específica de competências, no entanto interligadas e tendo por objetivo o bem comum, denota bem o sentido e a necessidade de se contar com um sistema integrado de espaços de discussão e deliberação, que reúnam o Poder Público das distintas esferas federativas, os usuários e as comunidades. Precisamente, o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos tem como objetivos a implementação da Política, a coordenação da gestão integrada das águas, quanto ao planejamento, regulação e controle do uso, bem como quanto à preservação e recuperação dos recursos hídricos, e à promoção da cobrança pelo uso desses recursos; e ainda, a arbitragem administrativa de conflitos relacionados com os recursos hídricos.

26. O Sistema compreende a participação da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, usuários e sociedade civil, em fóruns colegiados em âmbito nacional (o Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH), nos Estados (os Conselhos Estaduais) e nas bacias hidrográficas (os Comitês de Bacia Hidrográfica). Inclui também a ANA, que é a entidade federal de implementação da Política, e as agências de água, com atuação no âmbito das bacias hidrográficas.

27. Por outro lado, no caso dos corpos de água que sirvam de limites com outros países (rios fronteiriços), ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham (rios transfronteiriços), que são de domínio da União, a aplicação da noção de bacia hidrográfica como unidade territorial para a implementação da Política e atuação do Sistema de Gerenciamento deve ser relativizada, eis que as bacias terão parte de sua superfície e de suas águas em território estrangeiro. A Lei nº 9.433/1997 admite que a gestão deve ser compartilhada, supondo-se válidos no âmbito brasileiro todos os fundamentos, objetivos, diretrizes gerais de ação e instrumentos da Política Nacional e do Sistema Nacional de Gerenciamento. Isto é, tudo o que

a referida Lei determina é aplicável aos tributários dos rios fronteirços e transfronteirços, pelos detentores do referido domínio em território nacional, geralmente os Estados.

28. No rio principal, seja o rio fronteirço ou transfronteirço, a gestão das águas cabe à União. Porém, o tema está compreendido em acordos e tratados específicos firmados pelo Brasil com os países vizinhos os quais são regidos por princípios do Direito Internacional quanto ao uso das águas. A abordagem predominante é a cooperação e o respeito ao interesse mútuo, mas em geral ainda são ainda incipientes quanto à gestão compartilhada propriamente dita nos termos aqui mencionados, havendo pouca experiência real de aplicação de instrumentos do tipo daqueles previstos na legislação nacional, embora em casos notórios tenham resultado em empreendimentos para o aproveitamento econômico das águas de forma compartilhada.
29. No Anexo I encontra-se um resumo com o Marco Legal e a sua evolução, onde se desenvolve os antecedentes e contexto prévio a Lei nº 9.433/1997, descreve a Lei nº 9.433/1997 e apresenta as principais Leis e regulamentos posteriores à Lei nº 9.433/1997.

### 1.3. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA E DO SINGREH

30. Constata-se que mais de vinte anos decorridos da edição da Lei, a União, alguns Estados e o Distrito Federal têm avançado na aplicação dos instrumentos de gestão de suas próprias águas e no funcionamento dos respectivos sistemas de gerenciamento, valendo destacar a atuação do CNRH e da ANA, dos Conselhos Estaduais e dos Comitês de Bacia Hidrográfica.
31. De modo geral, a Lei nº 9.433/1997 e as leis estaduais e do Distrito Federal permitem a gestão das águas nacionais, mas ainda há aspectos a analisar e resolver, seja devido a dificuldades encontradas, seja porque certos aspectos necessitam ser explorados ao limite das disposições legais, o que exige interpretação conjunta com outros dispositivos legais, referentes a políticas setoriais conexas à gestão das águas, e outros, referentes ao Direito Administrativo pelos quais a Administração Pública deve ser pautar.
32. Em primeiro lugar, **destacam-se as dificuldades da gestão das águas onde coexista o duplo domínio administrativo**, pois, de fato, descartada eventual idéia de emenda constitucional que o extinguisse, a aplicação dos instrumentos de gestão requer a integração de objetivos e a articulação da ação dos agentes que integram o Sistema de Gerenciamento. Em particular tem sido apontada a necessidade de articulação entre a União, os Estados e o Distrito Federal para a melhoria dos procedimentos de outorga e de fiscalização, sendo que Lei prevê a possibilidade de delegação pelo Poder Executivo Federal aos Estados e ao Distrito Federal competência para conceder outorga de direito de uso de recurso hídrico de domínio da União. Entende-se que a delegação para conceder a outorga implica também na delegação para o exercício da fiscalização correspondente, porém o assunto carece de esclarecimento, o que será feito no decorrer do presente trabalho.
33. Em segundo lugar, **tem sido apontada a rigidez do modelo de gestão por bacia hidrográfica**, que se reflete na previsão de áreas de atuação dos Comitês de Bacia Hidrográfica, uma vez

que há regiões em que a gestão seria mais convenientemente exercida em áreas específicas que não coincidem com a totalidade de uma bacia hidrográfica, como é o caso de açudes de interesse estratégico para setores usuários na Região Nordeste, e dos corpos d'água na Região Amazônica, onde por vezes a noção de bacia hidrográfica é de mais difícil compreensão e determinação, até mesmo pelos atores locais.

34. É bem verdade que a Lei nº 9.433/1997 reconhece as organizações civis de recursos hídricos, entre as quais são consideradas, entre outras, as associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos, e admite que o CNRH pode reconhecer outras organizações além daquelas enumeradas na Lei, o que poderia conferir certo grau de flexibilidade ao modelo. Cabe, no entanto, melhor regulamentação quanto ao papel das organizações civis nos casos particulares acima referidos, sempre que a existência ou não de Comitês de Bacia Hidrográfica levar à conveniência de abordar especificidades locais através de modelo de gestão específico.
35. De outro lado, o funcionamento dos colegiados do Sistema de Gerenciamento requer melhorias em todos os níveis, a partir do esclarecimento da sua natureza como órgãos de Estado, uma vez que a gestão dos recursos hídricos como bens públicos compete primordialmente ao Estado, embora no modelo dado pela Lei nº 9.433/1997, deva contar com a participação dos usuários e comunidades.
36. Por sua vez, quanto aos instrumentos tem sido apontada a baixa eficácia dos planos de recursos hídricos, a inadequação da adoção do enquadramento e da outorga às peculiaridades regionais da Amazônia e onde existem cursos d'água intermitentes e efêmeros, bem como as dificuldades, como poucas exceções, no estabelecimento da cobrança pelo uso dos recursos hídricos e aplicação dos montantes arrecadados. A maioria das deficiências apontadas terá solução em âmbito meta-jurídico, ou seja, em âmbito eminentemente técnico, e surgirão à medida em que se amplie a experiência em âmbito nacional. Outras dependem do amadurecimento da noção das responsabilidades que cabem aos atores e agentes do Sistema, e nesse sentido será preciso tentar defini-las mediante instrumentos legais ou institucionais.



## 2. ASPECTOS LEGAIS

37. Neste Capítulo são abordados diferentes assuntos vinculados ao modelo de gestão de recursos hídricos no Brasil. Inicialmente, é apresentada a importância da gestão de recursos hídricos. Em seguida, são detalhados os principais desafios da gestão compartilhada em um contexto de duplo domínio, explorando instrumentos para a gestão compartilhada e para a delegação e descentralização. Na sequência, são apresentadas as necessidades de unidades de gestão de recursos hídricos diferenciadas (abordando diferentes situações tais como unidades de gestão menores, transposições de águas entre bacias, gestão de rios fronteira e transfronteira e bacias de grande extensão). Por fim, também, são apresentados alguns aspectos relacionados à alocação de água e aos instrumentos a ela vinculados.

### 2.1. A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS NA AGENDA ESTRATÉGICA NACIONAL

38. Decorridos vinte anos da aprovação da Lei das Águas (Lei nº 9.433/1997), é reconhecido que a gestão de recursos hídricos no Brasil ainda não conseguiu se tornar uma prioridade estratégica na agenda política nacional (entrevistas e questionários; EMPINOTTI et al., 2014 e 2015; OCDE, 2015). Tampouco sua importância e necessidade são plenamente valorizadas pelos próprios usuários de água ou compreendidas pela sociedade em geral. Ou seja, **o SINGREH precisa se comunicar e se articular de maneira mais efetiva visando dar mais visibilidade à gestão, elevar sua importância e apontar os custos de não fazer a gestão integrada.**
39. A gestão dos recursos hídricos é normalmente apreendida como uma atividade executada em benefício de interesses difusos (sociedade e meio ambiente). Entretanto, quando tal gestão é deficiente, seus efeitos em geral não são percebidos tão rapidamente quanto, por exemplo, o fornecimento de energia elétrica, o que dificulta a sua priorização na agenda política. **Os benefícios da gestão e os custos de não se fazer a gestão dos recursos hídricos** ainda são pouco divulgados e normalmente **só recebem atenção durante crises hídricas e desastres naturais**, quando o impacto na economia e no cotidiano das pessoas é agudo.
40. Durante muito tempo, sistemas econômicos em nível mundial cresceram em ambientes abundantes em água e alheios aos condicionantes impostos pelo ciclo hidrológico e pelos ecossistemas. Hoje, com a concentração de demandas competitivas, recursos hídricos escassos e impactos ambientais (muitos dos quais afetam a própria disponibilidade hídrica), garantir o abastecimento de água para os sistemas produtivos depende mais do que nunca da gestão efetiva destes recursos. **Para a economia, de um modo geral, a gestão efetiva dos recursos hídricos significa menos risco, menores custos e mais oportunidades de desenvolvimento.**

41. Desta forma, ao garantir acesso à água aos usuários para os diversos usos (sejam econômicos ou para proteção ambiental), por meio dos serviços de gestão, é possível melhorar o padrão e a qualidade de vida (especialmente em regiões ainda em condições precárias de abastecimento e saneamento), fazer crescer economias locais e gerar empregos. Por outro lado, o custo de não fazer a gestão é percebido pelo seu impacto na vida das pessoas, na economia e no meio ambiente: aumento nos riscos e na incerteza (que afetam investimentos); quedas na produção, na produtividade e na qualidade e quantidade dos empregos; quedas na arrecadação e, finalmente, em perdas econômicas decorrentes da própria escassez, além da perda em benefícios e oportunidades de crescimento e desenvolvimento. Estes ainda podem se agravar considerando os desafios colocados pela mudança no clima. A gestão dos recursos hídricos necessária para, efetivamente, evitar ou mitigar essas crises é aquela contínua, incessante, cujas atividades rotineiras estruturam um ambiente de governança capaz de tomar as decisões certas em tempos fora da crise. **A mensagem final é que investir em gestão de recursos hídricos significa investir em empregos, segurança alimentar e energética, além de contribuir para a preservação dos ecossistemas, sem os quais não é possível um crescimento econômico sustentado.**
42. Um exemplo recente da dificuldade de se dar a relevância necessária à gestão de recursos hídricos na agenda estratégica nacional foi a sanção da Lei nº 13.661/2018, que redefine a distribuição dos recursos da CFURH<sup>1</sup> entre União, estados e municípios. Os estados perdem 20 pontos percentuais em relação ao que lhes cabia anteriormente, passando de 45% para 25%; enquanto os municípios passam a receber 65% ao invés de 45%, como anteriormente. Em 2017, 22 estados receberam aproximadamente 650 milhões de reais da CFURH; grande parte deste valor aplicado na gestão de recursos hídricos. Utilizando o novo percentual, os estados arrecadarão um valor muito menor, correspondendo a 45% do valor original. Por outro lado, os municípios terão um aumento significativo em recursos, mas não garantem sua aplicação em ações relacionadas aos recursos hídricos (como já vinha sendo o caso, com a maioria dos estados). Apesar do forte impacto desta mudança, o processo de discussão e decisão, em pauta desde 2009, não contou com uma ação coordenada forte o suficiente por parte do setor de recursos hídricos e dos estados afetados para defender a relevância da gestão das águas e a importância dos recursos da CFURH para seu financiamento em nível estadual ou, ainda, para buscar que os recursos adicionais repassados aos municípios fossem direcionados às ações do setor.
43. Contudo, não é fácil dar visibilidade política à gestão de recursos hídricos nem construir uma articulação governamental horizontal (em nível federal e também em cada estado) e, sobretudo, vertical (entre os níveis federal e estadual, por exemplo). A OCDE (2015), em sua extensa análise sobre a governança no Brasil, ressalta o isolamento setorial dos ministérios e órgãos públicos e o quanto isso dificulta a coerência política entre o setor de recursos hídricos e outros setores

---

1 A CFURH, em decorrência da geração de energia elétrica, foi instituída pela Constituição Federal de 1988 e trata-se de percentual pago pela Itaipu Binacional (*royalties*) e pelas concessionárias de geração hidrelétrica em face da utilização de recursos hídricos. A CFURH, estabelecida nas Leis nº 9.984/2000 e nº 13.360/2016, corresponde a 7,0% do valor da energia gerada, sendo 0,75% destinados à ANA e 6,25% distribuídos a União, estados e municípios. A parcela de 0,75% (ANA) sempre foi destinada ao setor de recursos hídricos, ao contrário do restante, que depende de decisão dos estados e municípios.

estratégicos para a água (agricultura, energia, licenciamento ambiental, saneamento e uso do solo). **Será, portanto, necessário um grande esforço de comunicação e articulação por parte do setor de recursos hídricos para elevar sua gestão na agenda política nacional**, deixando claros seus resultados e benefícios e, sobretudo, os custos de não a fazer de modo integrado.

44. Há várias possibilidades de construir uma articulação visando conceber uma visão de longo prazo entre o setor de recursos hídricos e demais setores estratégicos, em nível nacional, tais como meio ambiente, infraestrutura hídrica, saneamento, energia, irrigação/pecuária, indústria e navegação. A OCDE considera uma variedade de opções para aprimorar o vínculo água e setores estratégicos, (OCDE, 2015, cap. 5). Uma alternativa essencial é por meio da integração entre os planejamentos setoriais e o planejamento de recursos hídricos. Uma boa experiência em curso é o Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH), que foi lançado, em 2014, pela ANA e pelo Ministério da Integração Nacional (MI), previsto para conclusão em 2018; seu objetivo é definir as principais intervenções estruturantes e estratégicas de recursos hídricos para todo o país, tais como barragens, sistemas adutores, canais e eixos de integração, que são necessárias para aumentar a oferta de água para o abastecimento humano e atividades produtivas, além de reduzir os riscos associados a eventos críticos (secas e cheias). Outra experiência exitosa de coordenação foi a elaboração e as revisões do Plano Nacional de Recursos Hídricos, com participação multi-institucional e da sociedade. Em todos os casos, é importante, porém, garantir a obtenção de resultados concretos com garantia de implementação.
45. A articulação e integração de políticas e planejamentos setoriais se impõem também em função da alta dependência da economia brasileira do regime de chuvas e dos recursos hídricos, evidenciando um **nexo água-energia-agricultura-indústria extremamente forte no país**: em 2014, 65,2% da eletricidade foi oriunda do setor de hidroenergia (EPE, 2015); por outro lado, 73% do consumo de água vem de um setor que responde por 23% do PIB (agronegócio) e que também consumiu 5% da eletricidade produzida no país, em 2014 (o setor industrial consumiu 38,8% e o residencial 24,9%) (EPE 2015). Considerando ainda que 97% da capacidade de geração no país é interligada por redes de transmissão, **a gestão dos recursos hídricos com visão ampla e integrada é fundamental para reduzir o risco de desabastecimento de água e de energia**. Esta última com impactos ainda mais profundos no sistema produtivo industrial brasileiro. As crises mais recentes que ainda assolam o país, relacionadas às secas, a exemplo da geração hidrelétrica na bacia do rio São Francisco, mostram que **ainda é necessário explorar no Brasil os trade-offs associados ao nexo água-energia, de modo que a gestão dos recursos hídricos possa refinar o planejamento em tempos fora de crise, tratando não apenas de planos de contingência, mas planos de expansão e de operação integrados**. A importância econômica da gestão dos recursos hídricos se reflete no melhor conhecimento sobre a disponibilidade futura (sistemas de previsão e informação mais precisos), bem como medidas de adaptação e resposta envolvendo, por exemplo, a operação otimizada dos sistemas de reservatórios, considerando a geração de energia e as demandas dos demais usos múltiplos. Uma experiência bem-sucedida, nesse sentido, foi vivenciada na bacia do Paraíba do Sul, compartilhada entre os estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro (FORMIGA-JOHNSSON et al., 2015): em função da crise hídrica provocada pela seca severa de 2014 e 2015, agravada pelo conflito em torno da

transposição paulista<sup>2</sup>, foi possível otimizar as regras operativas do sistema hidráulico Paraíba do Sul-Guandu, construído originalmente para geração de energia. As mudanças, que entraram em vigor no final de 2016, tornaram a operação do sistema hidráulico mais adaptativa às secas, com vistas ao atendimento dos usos múltiplos, inclusive da segurança hídrica do Estado do Rio de Janeiro, que se situa na parte jusante da bacia, e da demanda adicional da transposição paulista que entrou em operação, em março de 2018.

46. Em nível federal, duas instituições são centrais para elevar a importância dos recursos hídricos na agenda estratégica nacional: a SRHQ/MMA e CNRH, por meio da integração com as políticas e planejamentos setoriais mediante articulação com os outros ministérios; e a ANA, apoiando na coordenação técnica da integração dos planejamentos, entre outros. Ressalte-se, inclusive, que a ANA teve papel central na coordenação e liderança do acordo na bacia do rio Paraíba do Sul, que otimizou as regras operativas de um sistema operado pelo setor elétrico para melhor atender aos usos múltiplos crescentes (e conflitantes) de uma bacia de gestão complexa, pois compartilhada entre mais de um estado da Federação (FORMIGA-JOHNSSON et al., 2015). Importante destacar que, além do MMA, o CNRH também tem importantes funções de coordenação, mas este não tem conseguido executá-las de maneira ótima (OCDE, 2015). Nos estados, o mesmo esforço de articulação e coordenação deve ser empreendido pelas secretarias de estado responsáveis pelo setor de recursos hídricos, juntamente com os órgãos gestores estaduais,<sup>3</sup> **não somente uma articulação horizontal (entre políticas setoriais estaduais), mas também vertical (incluindo municípios e atores locais).**

#### Transparência, prestação de contas e responsabilização (*accountability*)

47. **A transparência, a prestação de contas e a responsabilização (*accountability*), mediante o acesso à informação, são atualmente consideradas indispensáveis às boas práticas de gestão dos recursos hídricos e à ‘boa’ governança** (GWP, 2010; SILVA, 2013; GUPTA et al., 2013; OCDE, 2015; EMPINOTTI et al., 2015; RIBEIRO, 2016; EMPINOTTI, JACOBI E FRACALANZA, 2016). A transparência, em particular, é entendida como o acesso à informação que orienta a gestão dos recursos hídricos e deve ser provida pelo estado e qualquer outro ator envolvido nos processos de tomada de decisão, por meio de ações tais como: a disponibilização dos dados e informações que embasam os instrumentos de gestão, o acesso a documentos utilizados nos processos decisórios, tanto em colegiados de bacia como nos órgãos de estado, e divulgação dos projetos e regras que orientam a gestão dos recursos hídricos no país (EMPINOTTI et al., 2015). Por sua vez, a transparência é indispensável para o exercício da prestação de contas e responsabilização (*accountability*) das estruturas institucionais.
48. Em 2013 e 2015, o Grupo de Estudos e Acompanhamento em Governança Ambiental da USP (GovAmb/USP) realizou uma avaliação do grau de transparência da gestão dos recursos hídricos no Brasil por meio das informações disponíveis eletronicamente nas páginas oficiais dos órgãos gestores (EMPINOT-

---

2 A obra vai levar 5,1 mil litros por segundo – 8% do volume de água consumido na Grande São Paulo – da represa Jaguari, que integra a bacia do Rio Paraíba do Sul, para a represa Atibainha, do Sistema Cantareira, em São Paulo.

3 Em alguns estados, as secretarias estaduais também atuam como OGEs.

TI et al., 2015). Esta experiência foi inspirada na iniciativa pioneira desenvolvida na Espanha e liderada pela *TransparencyInternational* que utiliza o método Índice de Transparência no Manejo da Água (INTRAG). Este, que consiste em uma avaliação do grau de transparência da gestão a partir das informações disponíveis eletronicamente nas páginas oficiais das instituições avaliadas (DE STEFANO et al., 2011).<sup>4</sup>

49. De maneira geral, a maior parte dos estados obteve um índice de transparência abaixo de 50%, tanto em 2013 quanto em 2015. Observa-se que muitos deles com menor índice de transparência, são justamente aqueles com menor capacidade institucional instalada para a gestão dos recursos hídricos. Individualmente, houve alterações tanto positivas como negativas entre os dois anos analisados (2013 e 2015), com alguns estados mantendo o índice anterior (Figuras 1 e 2). De modo geral, **as constatações do estudo permitem concluir que há necessidade de promover a transparência e a prestação de contas das ações desenvolvidas para que os gestores sejam responsabilizados e também valorizados no exercício de suas funções.** Em nível federal, a SRHQ/MMA e a ANA não foram analisadas pelas pesquisas do GovAmb/USP.

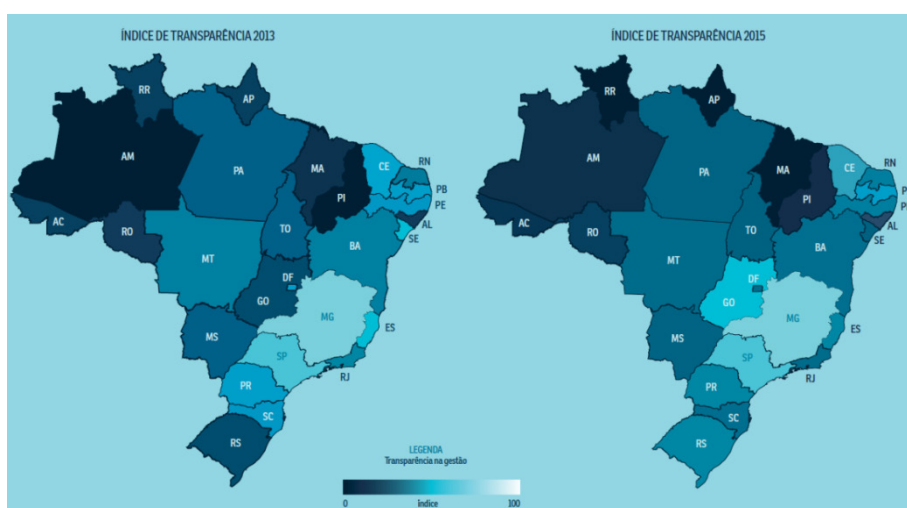


Figura 1. Índices de Transparência da gestão dos recursos hídricos nos estados e DF, em 2013 e 2015, obtidos pelo GovAmb/USP por meio do método INTRAG. Fonte: Empinotti et al., 2015.

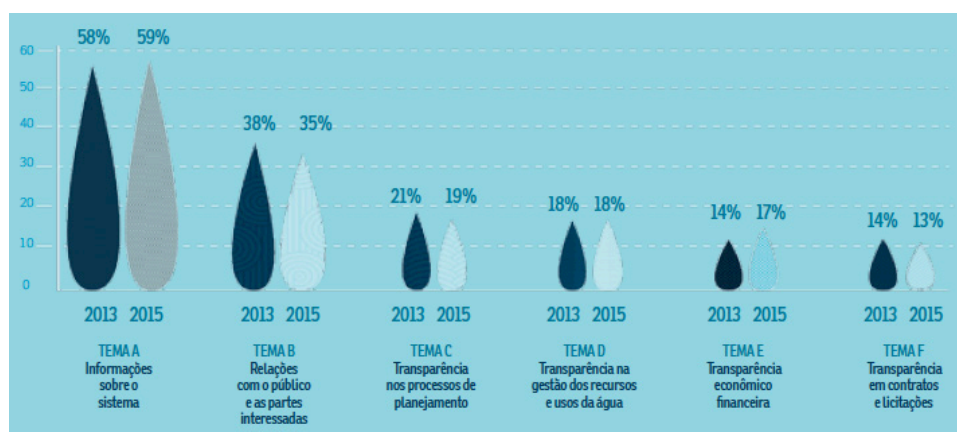


Figura 2. Distribuição das respostas do Índice de Transparência nos estados e DF, por tópicos, nos anos 2013 e 2015. Fonte: Empinotti et al., 2015.

<sup>4</sup> Mais informações em: <<http://www.iee.usp.br/govamb/?q=publicacoes>>.

50. Por outro lado, é notório o aumento expressivo de dados e informações disponibilizados pela ANA, ao longo dos anos, no seu portal (<http://www3.ana.gov.br>), inclusive em formatos cada vez mais amigáveis e interativos. A agência tem também investido, de modo significativo, em capacitação para a gestão das águas, inclusive em cursos à distância, semipresencial e presencial (<https://capacitacao.ead.unesp.br>).
51. Outros avanços, em termos de transparência estão sendo realizados pela SRHQ ao desenvolver uma ferramenta para o monitorar as metas do Plano Nacional de Recursos Hídricos (Sistema de Gerenciamento do PNRH), a partir dos indicadores 2016-2020. As informações geradas por esse sistema estarão disponíveis a toda a sociedade no Portal do CNRH e também serão reportadas nos Relatórios de Conjuntura de Recursos Hídricos (Resolução CNRH nº 180/2016), trazendo mais transparência à execução de suas metas e também à aplicação dos recursos da CFURH, administrados pela ANA.
52. Conclui-se, portanto, pela necessidade dos **gestores de recursos hídricos no Brasil e dos órgãos centrais aos quais são vinculados** (MMA/SRHQ e secretarias estaduais), responsáveis pela formulação da política, **de desenvolver ou aprimorar canais e ferramentas de comunicação que sejam consistentes e adequados ao compartilhamento de dados e informações com diferentes públicos-alvo**, de modo a atender a um conjunto de objetivos característicos de uma ‘boa governança’: dar visibilidade e aumentar a transparência da gestão das águas; comunicar e sensibilizar os usuários, os tomadores de decisão e a sociedade que a gestão das águas é um serviço prestado que tem valor e também custos; melhorar o processo decisório; criar mais confiança por parte dos usuários e da sociedade; e responsabilizar os órgãos gestores das águas a implementarem os objetivos da política e da gestão, entre outros.
53. Neste sentido, recomenda-se inicialmente que a gestão de recursos hídricos ganhe maior destaque na agenda da política nacional. Trata-se de uma recomendação de caráter estratégico e que deve ser seguida por todos os atores do SINGREH junto aos tomadores de decisão. Entende-se que este seria um pré-requisito para que muitos dos avanços necessários possam ser alcançados nos níveis legais, institucionais e operacionais.

### **Recomendação A.R1: Elevar a gestão de recursos hídricos na agenda política nacional**

- i. **Elevar a gestão de recursos hídricos na agenda política nacional, deixando claros seus resultados e benefícios à sociedade e aos tomadores de decisão.**

É notória a necessidade de um melhor entendimento do Poder Executivo Federal e da sociedade em geral, para além do setor de recursos hídricos, do que são os serviços de gestão e as medidas de gestão e os instrumentos de gestão correlatos, os benefícios já atingidos e potenciais, e de quem é a responsabilidade de prestar tais serviços;



Neste sentido, a SRHQ/MMA e a ANA, em apoio ao CNRH, deveriam liderar uma articulação entre setores do Poder Executivo federal, propondo diálogos políticos e institucionais para discutir questões estratégicas da gestão de recursos hídricos, de modo a elevar a importância política do setor nas macrodecisões do país. Considerando que se deseja elevar o nível de importância do tema “água” na agenda decisória federal, deve-se iniciar pela sensibilização de atores como a Casa Civil, Ministério do Planejamento e Ministério da Fazenda, além de intensificar parcerias já estabelecidas, por exemplo, da ANA com o Ministério de Integração Nacional, com o qual está desenvolvendo o Plano de Segurança Hídrica, e com o Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Saneamento, que foi parceiro na elaboração do Atlas Esgotos recentemente publicado;

Para subsidiar a discussão, é preciso que seja evidenciado pela ANA quais são os chamados “serviços de gestão”, por ela prestados, que se relacionem à implementação da gestão de recursos hídricos e ao atendimento dos objetivos da PNRH;

Compreende-se que, no âmbito do governo, o foco seria dar maior conhecimento dos serviços de gestão, quem os presta e sua importância e benefícios, visando facilitar um acesso maior aos recursos financeiros e elevar o nível estratégico da implementação da PNRH. Já a perspectiva da sociedade é mais de conhecimento dos benefícios da gestão de recursos hídricos e que, para tanto, a ANA deve estabelecer um programa de comunicação social, adequado aos públicos diversos, como as iniciativas mais recentes ampliando a divulgação de informações por meio de mídias sociais.

ii. **Liderar e aprimorar a articulação com outros setores (saneamento, energia, irrigação/pecuária, indústria, infraestrutura hídrica de uso múltiplo e meio ambiente) visando integrar os planejamentos setoriais ao planejamento de recursos hídricos.**

Para melhorar a articulação entre o setor de recursos hídricos e outros setores, propõe-se que a SRHQ/MMA e o CNRH, com apoio técnico da ANA, promovam discussões com setores estratégicos (ambiental, saneamento, energia, irrigação/pecuária, indústria, infraestrutura hídrica e navegação), a partir da definição de uma sistemática de articulação permanente. Este teria por objetivo harmonizar os usos múltiplos e prevenir/mitigar conflitos em bacias hidrográficas, a partir do conhecimento das demandas atuais e futuras dos diferentes setores, da integração dos planejamentos setoriais e do estímulo à gestão da demanda;

Esta recomendação poderia ser inicialmente “testada” em uma bacia piloto, através de discussões no nível setorial, individual e coletivo (com todos os setores) e fazer levantamento dos projetos estruturantes por setor usuário de água com vistas a ajudar na elaboração dos planos de bacia. Para cada setor seria proposto: (i) pauta de discussão; (ii) cronograma de reuniões; (iii) atores prioritários; (iv) macrodemandas de cada setor; e (v) proposta preliminar de ações conjuntas para a integração de planejamento setorial;

Uma forma de melhorar a articulação interinstitucional está proposta dentro do Projeto Legado com a criação do Comitê Interministerial de Segurança e Infraestrutura Hídricas;

Recomenda-se igualmente que o mesmo esforço de comunicação e articulação seja feito em nível estadual, liderados pelos órgãos gestores de recursos hídricos e pelas secretarias aos quais estão vinculados.

## 2.2. GESTÃO COMPARTILHADA EM CONTEXTO DE DUPLO DOMÍNIO

54. O domínio administrativo dos lagos, rios e quaisquer correntes de águas brasileiras está dividido entre a União, os estados e o Distrito Federal. Conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988, o domínio da União se apresenta em quatro categorias: (i) águas situadas em terrenos de seu domínio; (ii) águas que banhem mais de um estado; (iii) águas que sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham (águas fronteiriças e transfronteiriças); e (iv) as águas em depósito decorrentes de obras feitas pela União. O domínio dos estados e do Distrito Federal é dito residual, eis que consiste de todas as águas que não pertencem ao domínio da União, mais as águas subterrâneas, cujo domínio lhes é exclusivo.
55. **A gestão integrada dos recursos hídricos sob a égide do duplo domínio administrativo das águas apresenta desafios administrativos e técnicos que ainda devem ser bem entendidos e tratados em grande parte dos sistemas hídricos**, isto é, das bacias hidrográficas nacionais onde coexistem águas ora de domínio da União, ora de domínio estadual, ou distrital, configurando complexa interdependência na gestão e operação desses sistemas, e na tutela administrativa a ser exercida concomitante e respectivamente, pela União e pelos estados envolvidos, ou pela União e pelo Distrito Federal, conforme o caso.
56. **A gestão das águas que banham mais de um estado deve ser compartilhada entre a União, os respectivos estados e o Distrito Federal, de forma descentralizada e participativa, sempre considerando a bacia hidrográfica como unidade territorial para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do SINGREH.** As questões relacionadas às águas fronteiriças e transfronteiriças são tratadas na seção 2.3.3 – Gestão de rios fronteiriços e transfronteiriços.
57. Outra situação de duplo domínio, distinta da bacia hidrográfica de rio federal, concerne às águas em depósito decorrentes de obras da União, quando feitas em rio de domínio estadual. Esta apresenta o aspecto particular que se caracteriza pela dicotomia do domínio administrativo num trecho do curso d'água que, de outra forma, estaria inteiramente no domínio estadual, com a conseqüente perda de autonomia do Estado para realizar a gestão dos recursos hídricos, na bacia hidrográfica como um todo.
58. Tal exceção ocasiona ainda maior dificuldade para a gestão das águas estaduais **quando existem obras da União em rios do domínio estadual, pois o controle das águas nelas acumuladas, embora sejam estaduais na origem, deixa de ser do estado e é exercido pela União, voltando ao domínio estadual quando liberada a jusante.**

59. Assim sendo, a dicotomia do domínio, seja no âmbito de uma bacia hidrográfica, seja em um trecho de um curso d'água, no caso particular mencionado, traz algumas dificuldades e potenciais conflitos de ordem política e operacional, bem como burocráticas. Porém, o duplo domínio é uma situação comum com a qual é preciso aprender a conviver, buscando e aperfeiçoando instrumentos de colaboração, articulação e pactuação que permitam conduzir a gestão compartilhada a bom termo. Deve-se ressaltar que outras alternativas ao domínio das águas teriam outros tipos de complexidade igualmente desafiadoras.
60. Sob o marco legal da Lei nº 9.433/1997, a gestão dos recursos hídricos deve ser compartilhada e marcada por posturas abertas à cooperação e articulação entre os detentores do respectivo domínio. Neste sentido, a Lei da Política Nacional determina que a União deve se articular com os estados, (leia-se, e também com o Distrito Federal) tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum. Além disto, **a legislação prevê a possibilidade de delegação pelo Poder Executivo federal aos estados da competência para conceder a outorga de direitos de uso de recursos hídricos de domínio da União**, assim como a possibilidade de descentralização da operação e manutenção de obras da União. **Entretanto, a delegação não inclui a fiscalização dos usos de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União, competência da ANA cuja delegação não está autorizada.**
61. Observe-se que, em nenhum caso, foram estabelecidas as formas e instrumentos para a articulação, para a delegação e para a descentralização. Porém, desde logo, observa-se que a concretização de medidas visando à implementação dessas previsões legais deverá, no mínimo, requerer negociação com os estados e a formalização dos acordos e condições a serem observadas pelas partes. O desafio se dá provavelmente porque o termo “articulação” é desprovido de sentido juridicamente definido, necessitando, portanto, de atuação do intérprete, para dar-lhe sentido prático, ou seja, fazer com que a articulação se traduza em instrumento de pactuação, dotado de efetivos compromissos a serem cumpridos pelas partes.
62. Os instrumentos de articulação e pactuação praticados no âmbito da gestão de recursos hídricos em geral são juridicamente frágeis, uma vez que desprovidos de previsões para sanção no caso de não cumprimento por qualquer das partes signatárias ficam sob risco em caso de conjuntura politicamente desfavorável, especialmente em situações de grave escassez hídrica na bacia hidrográfica. Em consequência, verifica-se uma considerável perda de eficiência na gestão pública das águas, não sujeita à sanção, como atesta, por exemplo, a ocorrência de sérios conflitos de macroalocação de água entre estados que compartilham uma bacia hidrográfica, e a degradação persistente da qualidade das águas em regiões de maior densidade populacional e atividade econômica, cuja correção depende de atuação conjunta dos entes federados.
63. Estes mecanismos de articulação e pactuação são especialmente importantes em contextos complexos, tais como a bacia do São Francisco, que envolve a ANA, cinco estados (com os seus respectivos órgãos gestores estaduais e conselhos estaduais de recursos hídricos), o Comitê de integração da bacia (integrado por 17 comitês estaduais de bacia e um comitê federal) e a agência de bacia do comitê de integração.

### 2.2.1. Instrumentos para a gestão compartilhada

64. Dispõe-se no Brasil de instrumentos de formalização de acordos, que são os convênios e os termos de cooperação, entre a União e os demais entes da Federação. Assim, para o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum, a União, por meio da ANA, tem promovido entendimentos com estados e o Distrito Federal, com relativo sucesso, para a elaboração, assinatura e implementação de convênios de integração, incluindo a implementação de “marcos regulatórios” destinados à gestão de águas em bacias hidrográficas em que coexista o duplo domínio.

- a. **Convênios de Integração: estes buscam a harmonização de critérios, normas e procedimentos relativos ao cadastro, outorga e fiscalização de usos de recursos hídricos, assim como da implementação dos respectivos PRHs e do financiamento de ações neles previstas.**

Tem-se visto, porém, que a articulação demanda grande esforço, sendo que a relação entre União e estados ou Distrito Federal é apenas uma parte do desafio; a outra, não menos relevante, é a relação entre estados (ou Distrito Federal) quando todos são detentores de seus específicos domínios, caracterizando-se por uma situação de múltiplos domínios, numa mesma bacia hidrográfica, de modo que a negociação de um convênio se reveste de aspectos que, por vezes, escapam da esfera técnica, face aos interesses, de várias ordens de cada uma das partes;

Podem ser citados como iniciativas de implementação de convênios de integração no país: o Convênio de Integração da Bacia Piancó-Piranhas-Açu (PB e RN), que foi firmado, em 2004, tendo produzido efeitos relativos; e o Convênio de Integração da bacia do rio Paraíba do Sul (SP, MG e RJ), que não chegou a ser assinado. Mais informações no Quadro 1.

## Quadro 1. Convênios de Integração

### **Piancó-Piranhas-Açu**

O Convênio de Integração teve como objetivo a promoção da gestão integrada na bacia hidrográfica do rio Piancó-Piranhas-Açu, com vistas a possibilitar a harmonização de critérios, normas e procedimentos relativos ao cadastro, outorga e fiscalização de usos de recursos hídricos, a mobilização e a articulação de usuários para o processo de gestão participativa e, em especial, do estabelecimento de um plano de regularização e ordenamento de usos para o sistema Curema-Açu, bem como demais ações que visem à conservação e o uso racional dos recursos hídricos na Bacia.

Foi firmado entre a ANA, os Governos dos Estados do Rio Grande do Norte e Paraíba e o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e seria regido pela legislação federal e legislação de ambos os Estados sobre a matéria.

Teve como diretriz geral de ação que as partes signatárias, quando da execução de suas atividades, diretamente ou por meio de órgãos vinculados, consoante o disposto na legislação vigente, zelariam pelo estabelecimento de canais que permitissem o seu constante e adequado relacionamento, de modo a facilitar o desenvolvimento das ações cooperadas, evitar conflitos, duplicidades e inconsistências técnicas de critérios para a gestão de recursos hídricos e, também, a conciliação de eventuais divergências por intermédio de negociação e acordos, em processos que assegurassem transparência e ampla divulgação das decisões e das políticas, diretrizes e regulamentos empregados na gestão integrada dos recursos hídricos, junto a todos os segmentos nela envolvidos.

As ações previstas no Convênio foram definidas e executadas por meio de um Grupo de Trabalho de Articulação Interinstitucional e de um Grupo Técnico Operacional, constituídos por representantes de cada Conveniente, cabendo ao primeiro, entre outras atribuições, deliberar sobre a definição de um Marco Regulatório para a concessão de outorga, a sistemática e os procedimentos para a regularização de usos no sistema hídrico Curema-Açu. Ao Grupo Técnico Operacional coube dar suporte técnico ao processo de definição do Marco Regulatório e do Plano de Regularização de Usos no Sistema Curema-Açu, cujos detalhes figuravam no Convênio.

As competências específicas da ANA, de cada Estado e do DNOCS estavam itemizadas no texto do Convênio.

O Convênio foi publicado no DOU e no respectivo Diário Oficial de cada Estado e teria vigência de cinco anos a partir de sua assinatura, podendo ser prorrogado a critério das partes. Poderia ser denunciado pelos signatários, a qualquer tempo, com antecedência mínima de trinta dias. Não foram estabelecidas sanções para o caso de descumprimento das cláusulas conveniadas.

As questões oriundas do Convênio que não pudessem ser dirimidas administrativamente seriam submetidas a julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, consoante previsto na Constituição Federal.

O Convênio foi firmado em 2004 tendo produzido efeitos relativos.

### **Paraíba do Sul**

O Convênio de Integração tinha por objeto a gestão integrada dos recursos hídricos da bacia hidrográfica do Rio Paraíba do Sul visando à implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, o fortalecimento do Sistema Nacional de Gerenciamento e a implantação dos instrumentos previstos na legislação, devidamente integrados com as Políticas de Recursos Hídricos dos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, e com os Comitês de Bacia Hidrográfica instalados nesta Bacia.

Seria firmado entre o Ministério do Meio Ambiente, representado pela ANA, os Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, a Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – AGEVAP, entidade delegatária de funções de Agência de Água, o Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul - CEIVAP e oito Comitês com atuação na Bacia.

Foram definidas as atribuições específicas de todas as partes signatárias, isto é, União, Estados, Comitês e AGEVAP e incluía um Plano de Trabalho definido para um conjunto de pontos de controle estabelecidos ao longo da bacia, cuja execução seria acompanhada por um Grupo Técnico de Articulação Institucional - GTAI, criado no âmbito do CEIVAP, e coordenado por representante da ANA.

O Convênio seria publicado no DOU e no respectivo Diário Oficial de cada Estado e teria vigência de cinco anos a partir de sua assinatura, podendo ser prorrogado a critério das partes. Poderia ser denunciado pelos signatários, a qualquer tempo, em especial em decorrência do não cumprimento do Programa de Trabalho, mas não foram estabelecidas sanções para tal caso. Os Convenientes acordaram que as questões emergentes no âmbito do Convênio que não pudessem ser resolvidas pela mediação administrativa seriam dirimidas pela Justiça Federal.

O Convênio, entretanto, não foi assinado.

- b. **Marcos Regulatórios: são instrumentos de pactuação entre os órgãos outorgantes dos entes detentores de domínio sobre os recursos hídricos em uma mesma bacia hidrográfica, visando a estabelecer compromissos mútuos em situações de ocorrência de conflitos potenciais ou já instalados e também de crise hídrica.** Neste sentido, a ANA, e os OGEs ou do Distrito Federal são partes interessadas e signatárias dos marcos regulatórios.<sup>5</sup> O marco regulatório da bacia hidrográfica do rio Piancó-Piranhas-Açu é um exemplo de formalização de acordos por intermédio de um chamado Convênio de Integração entre a ANA, o Estado da Paraíba, o Estado do Rio Grande do Norte e o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), este como órgão executor de obras da União naquele sistema hídrico, cujo objetivo é a gestão integrada, regularização e ordenamento dos recursos hídricos da bacia. O foco do marco regulatório está essencialmente na gestão quantitativa da disponibilidade hídrica para atender as demandas nos dois estados, mediante o estabelecimento da vazão a ser entregue pelo Estado de montante ao estado de jusante. Amorin, Ribeiro e Braga (2016) ao discutirem os resultados de dez anos de funcionamento desse marco regulatório informam que o mesmo possibilitou uma razoável discussão sobre os problemas da bacia, mas que ações insuficientes no seu acompanhamento e na fiscalização dos usos dificultaram a solução dos conflitos em época de escassez hídrica;

Idealmente, as medidas excepcionais de caráter integrado deveriam ser negociadas em situação de normalidade hídrica, antes da ocorrência de crise hídrica ou conflito federativo, em ambiente e com instrumentos previa e legalmente definidos, como forma de atribuir-se maior segurança jurídica aos chamados marcos regulatórios. Neste sentido, parece ser essencial reconhecer a necessidade de mediação dos interesses ou de conflitos que, por ventura, ocorram no âmbito desses acordos, por instância não diretamente interessada/envolvida. Este papel caberia, naturalmente, ao CNRH, que, no uso de suas competências, deveria emitir resolução para normatizar os procedimentos de formalização dos marcos regulatórios, incluindo mecanismos de monitoramento, sanção e transparência. Mais informações no Quadro 2.

---

<sup>5</sup> Marcos regulatórios estabelecidos: Piancó-Piranhas-Açu, Poti-Longá, Quarai, Verde Grande, Pipiripau, Javaés, Sistema Cantareira.

## Quadro 2. Marcos regulatórios promovidos pela ANA

Os Marcos Regulatórios são um conjunto de regras gerais sobre o uso da água em uma bacia, definidas pelas autoridades outorgantes com a participação dos usuários dos recursos hídricos, que passa a valer como um marco referencial de regularização dos usos da água da bacia, a partir do qual será desenvolvida a gestão dos seus recursos hídricos. Os Marcos Regulatórios são definidos e implementados após discussões com os demais atores da bacia: usuários, comitês e órgãos ambientais. A partir dos Marcos Regulatórios, a ANA e os órgãos gestores estaduais passam a compartilhar o gerenciamento das bacias, aplicando os instrumentos de gestão previstos na Política de Águas.

O estabelecimento de Marcos Regulatórios do Uso da Água se faz necessário em bacias que apresentam elementos motivadores para que se criem regras para os usos da água. Os elementos motivadores podem ser caracterizados como conflitos instalados, em que a falta de regras pelo uso da água têm prejudicado usos já implantados na bacia ou conflitos potenciais, em que novos empreendimentos planejados para a bacia ocasionarão interferências com usos já implantados e com outros empreendimentos também planejados.

Para a solução dos conflitos pelo uso da água, a atuação da GREG/ANA segue, em linhas gerais, a seguinte sequência de ações:

- Levantamento de informações sobre os usos da água (cadastros de campo, reuniões com usuários, ações de fiscalização), em conjunto com a Gerência de Cadastro - GECAD;
- Estudos técnicos (estudos de eficiência dos setores usuários, estudos de disponibilidade hídrica, estudos de capacidade de regularização da infra-estrutura existente);
- Discussão de alternativas para solução dos conflitos com os órgãos estaduais gestores de recursos hídricos, comitês de bacia, associações de usuários;
- Estabelecimento de um Marco Regulatório para a bacia, baseado nas propostas, nos levantamentos e estudos realizados, nos Planos de Recursos Hídricos e na discussão das alternativas com os demais atores do processo;
- Acompanhamento, monitoramento e reavaliação periódica das condições estabelecidas no Marco Regulatório.

Marcos Regulatórios estabelecidos: Piancó-Piranhas-Açu, Poti-Longá, Quairai, Verde Grande, Pipiripau, Javaés, Sistema Cantareira.

Fonte: <http://www2.ana.gov.br/Paginas/institucional/SobreaAna/uorgs/sof/gereg.aspx>. Acesso em 05/06/2017.

65. A Constituição, por outro lado, define competências comuns à União e aos demais entes federados, inclusive aos municípios, entre as quais se encontram as de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; e, registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios, sendo que leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.
66. Por outro lado, tem-se levantado a hipótese de que Lei Complementar, nos termos previstos no parágrafo único do art. 23, da Constituição Federal, seria o instrumento mais adequado para estabelecer normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios, inclusive considerando que todos têm competência comum relativamente a matérias que incidem sobre a gestão dos recursos hídricos. De fato, a Lei Complementar nº140/2011,<sup>6</sup> para

---

6 Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, que fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.



referência, é considerada como o mais importante marco legal para a atuação das três esferas federativas em matéria de gestão ambiental. Em sua proposição e tramitação, foi fundamental a liderança do MMA. Partindo-se, portanto, da constatação da necessidade de aperfeiçoar instrumentos de colaboração, articulação e pactuação que permitam construir a gestão compartilhada em bacias com duplo domínio, recomenda-se:

### **Recomendação A.R2: Construir regras de compartilhamento e cooperação no contexto de duplo domínio dos recursos hídricos**

- i. **Esclarecer as atribuições federativas relacionadas com a gestão de recursos hídricos onde coexistam águas de domínio da União e de estados**, por meio da definição de mecanismos juridicamente consistentes e vinculantes.

Defende-se aqui a hipótese de que Lei Complementar, nos termos previstos no parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, seja o instrumento mais adequado para estabelecer normas para a cooperação entre os entes da Federação brasileira, inclusive considerando que todos têm competência comum relativamente a matérias que incidem sobre a gestão dos recursos hídricos. Recomenda-se às instâncias do SINGREH, que proponham a edição de Lei Complementar para regulamentar as competências da União, estados, Distrito Federal e municípios em matéria de gestão dos recursos hídricos e a integração de políticas públicas correlatas, determinadas pela Lei nº 9.433/1997, tomando-se como referência a Lei Complementar nº 140/2011, considerada como o mais importante marco legal para a atuação das três esferas federativas em matéria de gestão ambiental;

A Lei Complementar teria como objetivo: (i) estabelecer mecanismos e instrumentos de articulação entre a União e os estados e o Distrito Federal, visando à harmonização de critérios de gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum, em bacias hidrográficas onde coexistam o domínio da União e dos estados e do Distrito Federal, em especial para a atuação conjunta em prevenção de conflitos em bacias estratégicas e em situações de grave crise hídrica; (ii) estabelecer as condições para a delegação pela União aos estados e ao Distrito Federal da competência para conceder outorga de uso de recursos hídricos de domínio da União, bem como da competência para fiscalizar os usos outorgados e aplicar sanções, e, ainda, da competência para efetuar a cobrança pelo uso desses recursos; (iii) estabelecer as condições para gestão de obras hídricas e para a descentralização da operação e manutenção das obras da União; e (iv) definir os mecanismos de integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental, e de integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos;



A seção 2.2.3 propõe um texto preliminar para subsidiar a discussão sobre a Lei Complementar por parte dos entes do SINGREH. Esta discussão pode ser iniciada em curto prazo, embora as tratativas e edição desta lei possam ser bastante longas, a exemplo da LC nº 140/2011.

**Até que se esclareçam as atribuições federativas na gestão de recursos hídricos, de modo juridicamente robusto, o duplo domínio é uma situação comum com a qual é preciso aprender a conviver**, buscando e aperfeiçoando instrumentos de colaboração, articulação e pactuação que permitam conduzir a gestão integrada a bom termo.

- ii. Em médio prazo, à busca de maior segurança jurídica em relação à situação atual, recomenda-se **incluir mecanismos de pactuação centrados na macroalocação de água, na condição de marco regulatório ou outro mecanismo que vier a ser estabelecido, entre os instrumentos da PNRH e, posteriormente, regulamentar a sua implementação.**
- iii. **Em curto prazo, em bacias hidrográficas compartilhadas, de interesse estratégico nacional ou com conflitos potenciais pelo uso da água ou já instalados, é imperativo intensificar e fortalecer a construção de mecanismos de pactuação** que estabeleçam acordos de condições de entrega e pontos de controle de quantidade e qualidade de água, entre estados e/ou sistemas hídricos, e fixar compromissos de execução. Estes mecanismos constituem importantes ferramentas de mediação de conflitos e exercícios de gestão compartilhada, ainda que sejam de caráter colaborativo como os marcos regulatórios praticados atualmente, os quais, em geral, são juridicamente frágeis, uma vez que desprovidos de previsões para sanção no caso de não cumprimento por qualquer das partes signatárias. Tais pactos de gestão teriam escopo, conteúdo e processo simplificados, em relação à proposta de regulamentação como instrumento de gestão, indicada no item ii acima, conforme longamente detalhado na Recomendação 5, item vi do Relatório Consolidado, Volume I. Idealmente, as medidas excepcionais de caráter integrado deveriam ser negociadas em situação de normalidade hídrica, antes da ocorrência de crise hídrica ou conflito federativo.

## 2.2.2. Delegação e descentralização da União para os estados ou o Distrito Federal

67. A abordagem deste tema será feita em duas partes: primeiramente, a questão da delegação pelo Poder Executivo Federal aos estados da competência para conceder outorga de direito de uso de recurso hídrico de domínio da União; e, em segundo lugar, a descentralização das atividades de operação e manutenção de reservatórios, canais e adutoras de domínio da União.

## Delegação da outorga e da fiscalização

68. **A Lei nº 9.433/1997, art. 14, estabelece que o Poder Executivo Federal poderá delegar aos estados e ao Distrito Federal competência para conceder outorga de direito de uso de recursos hídricos de domínio da União.** Ao ser encaminhado à sanção do Presidente da República, o texto aprovado pelo Congresso previa também que o Poder Executivo Federal articular-se-ia previamente com o dos estados e o do Distrito Federal para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos em bacias hidrográficas com águas de domínio federal e estadual. Mas, tal dispositivo foi vetado.<sup>7</sup>
69. **Apesar de ser objeto de manifestações de interesse por parte de alguns estados, em oportunidades diversas, esta possibilidade de delegação da outorga somente foi aproveitada em poucos casos,** que constituem aparente exceção, como será comentado mais adiante, ainda que tenha como objetivo facilitar a gestão das águas armazenadas em obras da União construídas em rio estaduais e se mantenha vigente, pois não há dispositivo legal que a tenha revogado. Sobretudo para facilitar a gestão das águas armazenadas em obras da União construídas em rios estaduais, essa possibilidade em poucos casos se materializou, embora se mantenha vigente, pois não há dispositivo legal que a tenha revogado.
70. A outorga de direitos de usos de recursos hídricos é ato de autorização da administração pública ao usuário para o acesso e uso da água de que necessita para as suas atividades, sujeito a limitações impostas pela administração, em razão do poder-dever de zelar pelas águas, em defesa do interesse público e de seus desdobramentos. **Cabe ao outorgante fiscalizar se as condições por ele estabelecidas no ato de outorga estão sendo observadas pelo usuário.** Assim, a fiscalização é obrigação inerente à autorização, e em tese, no caso aqui tratado, uma interpretação extensiva da lei indicaria que a competência para exercê-la também poderia ser delegada, juntamente com a delegação da competência para conceder a outorga, ainda que a Lei nº 9.433/1997 não especifique tal possibilidade. Esta é uma das interpretações jurídicas da legislação existente.
71. O exame da questão se insere no entendimento do conceito de poder de polícia administrativa assim definido no Art. 78 do Código Tributário Nacional: “atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do poder público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.”

---

<sup>7</sup> Em mensagem ao Congresso, o Presidente da República assim explicou o veto: *A expressão, articulação, inserida no § 2º do art. 14 é vaga, dependendo de regulamentação específica de modo a evitar-se conflitos quando da atuação dos órgãos federais no exercício de suas competências legais. Note-se, ademais, que o dispositivo impõe a articulação somente ao Governo Federal, omitindo-se quando o ato de outorga partir de governo estadual. Cabe lembrar que grande parte dos potenciais hidráulicos a serem ainda aproveitados estão em rios de domínio dos estados. Assim, se o estado outorgar concessões e autorizações para outros fins, sem articular-se com o Governo Federal, poderão os potenciais de energia hidráulica, que são de propriedade da União, ser inviabilizados.*

72. Para BASTOS, jurista de escol, o poder de polícia é exercido em dois momentos: primeiramente ele é exercido pelo Legislativo, que edita a lei geral e abstrata, estabelecendo limites para o exercício do direito. No segundo momento, a administração pública pode editar regulamentos estabelecendo critérios para a conduta do indivíduo nos limites fixados na lei e fiscalizar o exercício do direito dentro desses limites.
73. Segundo a doutrina, a atuação da administração pública pode se dar a partir de atos preventivos, fiscalizadores e repressivos. Atos preventivos seriam os próprios regulamentos administrativos expedidos no intuito de padronizar certos comportamentos ou mesmo através das autorizações ou licenças às quais cabe ao Poder Público conceder. Os atos fiscalizadores consistem em inspeções, vistorias e exames realizados pela administração justamente para ver cumpridos os regulamentos e normas pertinentes. Por fim, os atos repressivos consistem na aplicação de sanções pela desobediência das normas de conduta previamente impostas aos administrados através do exercício do poder de polícia.
74. Assim, o poder de polícia é exercido em quatro fases: legislação, consentimento, fiscalização, e a sanção de polícia.
75. A legislação é o elemento fundamental, pois o seu cunho é o de estabelecer a limitação pretendida pela administração em defesa do interesse público. No caso presente, tem-se a Constituição, ao determinar que cabe à União estabelecer critérios de outorga de direitos de uso dos recursos hídricos; e a Lei nº 9.433/1997, ao estabelecer que o regime de outorga tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água, enumerando os usos de recursos hídricos que estão sujeitos à outorga de direitos pelo Poder Público. A mesma Lei define também as infrações às normas de utilização dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos e as sanções aplicáveis pelo órgão competente, entendido neste caso, o órgão outorgante dos direitos de uso. Adicionalmente, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos regulamentou os aspectos pertinentes através de Resoluções.
76. O consentimento para a edição do ato administrativo está contido na citada Lei ao expressar que a outorga de direitos de uso dos recursos hídricos da União efetivar-se-á por ato da autoridade competente do Poder Executivo Federal, dos Estados ou do Distrito Federal, cabendo-lhes também regulamentar e fiscalizar os usos cujos direitos foram outorgados na respectiva esfera de competência, bem como aplicar as sanções previstas na Lei.
77. **Como contraponto, é interessante observar que, por determinação da Lei, coube ao Poder Executivo Federal a indicação da autoridade responsável pela efetivação de outorgas de direito de uso dos recursos hídricos sob domínio da União, por meio da Lei nº 9.984/2000, que criou a ANA, configurando, portanto, a delegação do poder de polícia administrativa a essa autarquia.** Com efeito, entre as competências da ANA se encontram especificamente as de outorgar, por intermédio de autorização, o direito de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União e de fiscalizar o uso dos recursos hídricos em corpos de água de domínio da União. Assim, ao estabelecer explicitamente a competência para fiscalizar, a interpretação combinada e restritiva das Leis nº 9.433/1997 e 9.984/2000 leva ao

entendimento de que a ANA pode delegar aos estados e ao Distrito Federal a competência para conceder outorga, mas não pode delegar a correspondente fiscalização, porque o consentimento dado pelo art. 14 da Lei nº 9.433/1997 não contemplou especificamente tal faculdade. Nesse sentido, cabe comentar que mediante a Resolução nº 061/2008, da sua Diretoria Colegiada, a ANA firmou convênio com o Estado do Ceará pelo qual delega ao estado a competência para conceder outorga de direitos de uso dos recursos hídricos em todos os corpos de água de domínio da União nas bacias dos rios Poti e Longá. Tal delegação, no entanto, não incluiu a competência para fiscalizar e sancionar infrações por não cumprimento das condições fixadas no ato de outorga. Cabe, portanto, verificar se, e em que condições o Poder Executivo federal ainda teria interesse em delegar aos estados e ao Distrito Federal a competência para conceder a outorga de direito de uso dos recursos hídricos da União, e também a correspondente fiscalização, já tendo delegado tais competências à ANA.

78. Em primeiro lugar, a doutrina jurídica é unânime quanto à possibilidade de delegação do poder de polícia entre entes públicos no caso geral, cabendo eventualmente promover-se uma manifestação específica para o caso concreto aqui analisado, mediante a consideração conjunta dos elementos acima citados.
79. Com efeito, BALTAR, advogado da União, informa que a Lei nº 9.784/1999 admite a delegação de competência de um órgão administrativo ou de seu titular para outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial salvo quando existir lei vedando tal transferência, o que não ocorre no presente caso. Diz que se trata de opção legislativa que confere larga margem para delegação por parte da Administração Pública, vez que a opção por conceitos jurídicos indeterminados tais como “circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial” possibilita a transferência de competência a um número imensurável de possibilidades.
80. **Especificamente, no tema em análise, conclui-se pelo claro entendimento quanto à possibilidade de delegação do poder de polícia entre entes públicos, no caso pelo Poder Executivo Federal aos Estados, pelo menos quanto às fases de consentimento e fiscalização, uma vez que não há possibilidade de delegar a competência legislativa, a qual permanece com a esfera originária do poder de polícia, isto é, no caso a União.**
81. **O consentimento é claramente delegável, até porque está autorizado na Lei nº 9.433/1997, referente à efetivação pelos Estados da outorga de direitos de usos de recursos hídricos de domínio da União, podendo-se inferir o mesmo para a correspondente fiscalização, embora haja quem discorde desta inferência.** De fato, em tese, há razões para tanto, aos olhos de quem vê na Lei a autorização para a delegação apenas da outorga. Mas é preciso considerar que não há possibilidade de exercer a competência outorgante apenas parcialmente delegada, quando o poder de polícia implica necessariamente na fiscalização, ou seja, no controle do direito de uso outorgado. Não faria sentido, levando em conta o princípio da eficiência na administração pública, que a outorga viesse, por delegação, a ser efetuada numa esfera de governabilidade, e a fiscalização permanecesse em outra, isto é, na esfera originária. Caso se admita tal dicotomia, não haverá ganho ou vantagem para a administração quanto à eficiência naquela atividade.

82. A respeito do poder de sanção de polícia, preliminarmente considera-se que deveria acompanhar a delegação do consentimento e da fiscalização, pois o Poder Público genericamente considerado é detentor do poder de polícia em todos os sentidos, eis que é uma função do Estado impor sanções para reprimir condutas contrárias ao interesse público. No entanto, reconhece-se que o entendimento doutrinário não está tão claramente consolidado, cabendo o aprofundamento das considerações aqui feitas.
83. **No presente caso, portanto, havendo interesse e conveniência, a delegação plena será sempre possível mediante a edição de lei nova de iniciativa do Poder Executivo Federal, no sentido incluir a fiscalização entre os instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, dados no art. 5º da Lei nº 9.433/1997, e de alterar o Art 14 da mesma Lei**, no sentido de ampliar a sua faculdade de delegar aos Estados e Distrito Federal a competência para conceder a outorga incluindo também a delegação de competência para o exercício da correspondente fiscalização e aplicação de sanção. Eventualmente, isto pode constar na Lei Complementar (ver Recomendação A.R2).
84. Por outro lado, há também a necessidade de se verificar o interesse do ente estadual em receber a delegação da União, e se a legislação estadual admite o exercício da atividade a ser delegada. Com efeito, embora tal permissão seja o caso geral, há casos em que ela não está prevista.
85. **Competirá ainda ao Poder Executivo Federal, quando Estados ou Distrito Federal compartilharem uma bacia hidrográfica, promover o consenso quanto aos limites da delegação** de forma a evitar o acirramento de possíveis conflitos federativos em torno da gestão dos recursos hídricos compartilhados, pois se estes ocorrerem terão ido por terra eventuais argumentos em prol as conveniências técnica e administrativa para que se efetue a delegação. Os marcos regulatórios podem ser os instrumentos norteadores das condições de delegação da outorga, em especial das condições de exutório e do compartilhamento da informação necessária a gestão. Nesse contexto a ANA assumiria um papel de macro reguladora, facilitando o entendimento entre Estados e criando as condições objetivas para o atendimento das condições negociadas.
86. **Se atendidos os pressupostos, e prevalecendo a interpretação legal restritiva, o instrumento necessário e suficiente para a delegação plena será a edição de lei nova, ou um convênio entre esta e o Estado receptor da delegação, se apenas da outorga.** Tanto num caso quanto outro, deverão ser expressas as condições para o exercício da outorga pelo delegatário, assim como as suas obrigações e os procedimentos de acompanhamento pelo delegante, pressupondo-se que o delegatário possua a capacitação e os recursos necessários para o exercício das atividades delegadas.
87. Como requisito de eficácia, o ato de delegação e sua revogação deverão ser publicados oficialmente, devendo constar as matérias e poderes transferidos, os limites da atuação do delegado, a duração e os objetivos da delegação e o recurso cabível, podendo conter ressalva de exercício da atribuição delegada.
88. Por se tratar de ato discricionário guiado pela conveniência e oportunidade da autoridade administrativa, o ato de delegação é revogável a qualquer tempo pela autoridade delegante. A possibilidade de revogação do ato de delegação deve estar contemplada na lei nova ou no convênio, assim como sanções ao delegatário em caso de prejuízos ocasionados ao delegante. Após a revo-

gação do ato de transferência de competência, não poderá a antiga autoridade delegada revogar os atos praticados no exercício da delegação, sendo tal atribuição da autoridade delegante.

89. Admite-se que em qualquer caso, novamente diante de comprovadas circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial, a delegação da outorga poderia compreender todas as atividades correlatas, como a fiscalização e a sanção de polícia administrativa, e também, aproveitando, a competência para efetuar a correspondente cobrança pelo uso dos recursos hídricos outorgados.
90. **Cabe mencionar que em Parecer sobre o Projeto de Lei nº 1907, em tramitação no Congresso Nacional, a ANA sugeriu precisamente incluir na Lei nº 9.433/1997 dispositivo autorizando o Poder Executivo Federal a delegar aos Estados e ao Distrito Federal competência para arrecadar, distribuir e aplicar a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União. Por outro lado, todos esses assuntos poderiam fazer parte de uma eventual Lei Complementar para definir procedimentos para a gestão dos recursos hídricos e da infraestrutura hídrica de interesse comum da União e dos Estados e Distrito Federal.**

### **Recomendação A.R2: Construir regras de compartilhamento e cooperação no contexto de duplo domínio dos recursos hídricos (cont.)**

Neste contexto, de divergência de interpretações jurídicas, para facilitar a gestão das águas no contexto de duplo domínio, recomenda-se:

- iv. **Incluir a fiscalização entre os instrumentos da PNRH, dados no art. 5º da Lei nº 9.433/1997, e de alterar o art. 14 da mesma lei**, no sentido de ampliar a sua faculdade de delegar aos estados e ao Distrito Federal a competência para conceder a outorga, incluindo também a delegação de competência para o exercício da correspondente fiscalização e aplicação de sanção. Eventualmente, isto pode constar na Lei Complementar recomendada acima.
- v. **Regulamentar, por meio de Resolução CNRH, os dispositivos legais relativos à delegação da outorga de direito de uso das águas da União, acompanhada da devida fiscalização**, visando a estabelecer as condições a serem atendidas pelos estados e pelo Distrito Federal para a sua efetivação. Neste contexto, a delegação da cobrança também seria pertinente. Ressalta-se a importância de estabelecer regras claras sobre como a água deve ser compartilhada entre os estados quando da delegação da outorga.

Prever também a possibilidade delegação “inversa”, isto é, dos estados ou do Distrito Federal para a União, por meio de atuação supletiva ou subsidiária, quando houver interesse justificado pela eventual conveniência administrativa e técnica social, econômica, jurídica ou territorial;

Eventualmente, o assunto pode ser tratado na proposta de Lei Complementar (Ver seção 2.2.3).



## Descentralização das atividades de operação e manutenção de obras da União

91. A Lei nº 9.984/2000 determina que o Poder Executivo implementará a descentralização das atividades de operação e manutenção de reservatórios, canais e adutoras de domínio da União, excetuada a infraestrutura componente do Sistema Interligado Brasileiro, operado pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), cabendo à ANA a coordenação e a supervisão desse processo. A abrangência da descentralização está restrita à operação e manutenção de obras da União, não inclui a delegação da competência para conceder a outorga de direito de uso de recursos hídricos de domínio da União. Como exemplo, estão os açudes do Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF) com as bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional, sobre os quais estabeleceu-se que a União, por meio do MI, observadas as competências da ANA, delegará aos estados a operação e a manutenção integral de 18 açudes por ela construídos e ora integrados ao PISF.
92. **Observe-se que em ambas as disposições, principalmente na segunda, ainda que esta não tenha a natureza de lei, ao resguardar as competências da ANA, pode-se entender que a delegação não incluirá a competência para conceder a outorga de uso dos recursos hídricos armazenados nos açudes, nem mesmo naqueles, dentre os 18, eventualmente situados em rios de domínio estadual.** As referidas disposições poderiam ter avançado mais, resguardando explicitamente as prerrogativas da ANA, apenas para as obras em rios do domínio da União, pois em decorrência do que está estabelecido na Lei nº 9.984/2000, há margem para a interpretação de que a concessão de outorga para uso de águas armazenadas em obras da União, em todos os casos, permanecerá na competência da ANA, sem ajudar muito a pretendida simplificação e ganho de eficiência na gestão dos rios de domínio estadual.
93. Em tese, todos os pressupostos discutidos anteriormente, se aplicam ao caso da descentralização da operação e manutenção das obras da União para os Estados, assim como a forma do ato administrativo de descentralização ou delegação da União para cada Estado contemplado. Por outro lado, a eficácia das medidas dependerá em grande medida da real capacidade administrativa e técnica dos órgãos estaduais que receberem a delegação, a ser verificada.
94. Duas questões cruciais têm sido levantadas pelos estados possivelmente contemplados com tais medidas: primeira, a descentralização da operação e manutenção só deve ser efetuada se/ou quando as obras estiverem em boas condições de funcionamento e manutenção, isto é, sem passivos a serem suportados pelos estados que as receberem; segunda, é necessário definir a origem dos recursos que são imprescindíveis, não tanto para a operação das obras, mas para mantê-las em bom estado de funcionamento e segurança. Tais recursos estão hoje no Orçamento da União, mas podem representar ônus insuportável para os estados, mormente antevendo-se que com o tempo as obras inevitavelmente necessitarão de algum reparo ou revitalização. Ocorre que os custos são altos e os estados, DNOCS e demais entidades não têm recursos garantidos para esta atividade. Entende-se que a questão deverá estar resolvida de modo a integrar os termos dos acordos que serão firmados entre a União e cada unidade da Federação.
95. O suposto interesse dos estados e do Distrito Federal em receber a delegação para a concessão da outorga de direito de uso de recursos hídricos de domínio da União, ou para a operação

e manutenção integral das obras feitas pela União poderá sofrer restrição enquanto não for equacionada a questão da origem dos recursos, mormente para a manutenção das obras, mas também para o exercício das funções técnicas e administrativas delegadas.

96. Em tese, outras possibilidades poderiam ser exploradas tais como a promoção de uma Emenda Constitucional para extinguir o duplo domínio da União de águas armazenadas em rios de domínio estadual, tendo em vista possíveis ganhos de eficiência e de eficácia na gestão. A tramitação de uma emenda constitucional pode se tornar complexa e demorada exigindo boa fundamentação e consenso entre as partes interessadas, sendo este justamente um ponto que requer atenção, pois o interesse em tal medida deve ser conferido previamente junto aos Estados afetados.

### **Recomendação A.R2: Construir regras de compartilhamento e cooperação no contexto de duplo domínio dos recursos hídricos (cont.)**

- vi. Para os casos específicos de **bacias estaduais que tenham águas em depósito decorrentes de obras feitas pela União** (como reservatórios), recomenda-se ao SINGREH:

Propor ao Poder Executivo Federal que, no caso de **descentralização da operação e manutenção de obras da União em rios estaduais**, mediante prévia consulta de interesse aos estados, inclua autorização para que conste nos Termos de Cooperação, que venham a ser firmados entre o DNOCS (ou Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba-CODEVASF), a ANA e estado, também a delegação de competência para conceder a outorga de direito de uso das águas da União em depósito nas obras descentralizadas, acompanhada da devida fiscalização, bem como, necessariamente, a delegação da cobrança, pendente a verificação da necessidade de prévia autorização legislativa. Tal proposta, em termos, é de mais fácil implementação do que uma Lei Complementar, embora requeira o acompanhamento e fiscalização federal do cumprimento das obrigações das partes;

Alternativamente, mediante acordo entre estados e Governo Federal, **dar início a tratativas - no âmbito do CNRH - para a edição de Emenda Constitucional específica com a finalidade de subtrair do domínio da União as águas decorrentes de obras por ela feitas em rios de domínio estadual**, previsto no art. 26, I. Esta será a solução definitiva para extinguir a dicotomia da gestão e eliminará a ingerência federal na outorga e fiscalização do uso dos recursos hídricos que, no caso específico, se tornarão exclusivamente estaduais. A proposta deverá ser objeto de prévia consulta de interesse dos estados a serem potencialmente beneficiados.

97. Tanto para o caso da descentralização da operação e manutenção das obras da União como para o caso de delegação da fiscalização, a eficácia das normas dependerá em grande medida da real capacidade administrativa e técnica dos órgãos estaduais que receberem a delegação, a ser verificada.



### 2.2.3. Detalhamento da proposta para a Lei Complementar sobre gestão compartilhada dos recursos hídricos

98. O duplo domínio administrativo das águas brasileiras requer a atuação concomitante e harmônica para a gestão compartilhada entre Estados e União, no âmbito de uma bacia hidrográfica onde se verifique a coexistência de águas de domínio estadual e águas de domínio da União. A União, em decorrência do que estabelece a Constituição Federal, é responsável por zelar e controlar os usos das águas de 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. Por sua vez, os Estados e o Distrito Federal são responsáveis por zelar e controlar o uso de todas as águas que não caibam à União, inclusive as águas subterrâneas. A gestão das águas brasileiras, portanto, traz em si a noção de que ela ocorrerá sempre através do exercício de competências comuns entre a União e os Estados e Distrito Federal.
99. Aqui tem se destacado que a configuração de uma bacia hidrográfica é a de uma rede de águas fluentes formada por um sistema de cursos de água tributários de um curso de água principal que conduz todas as águas da bacia para um só ponto, denominado exutório da bacia. No mesmo sistema estão também as águas subterrâneas, eis que a elas se atribui o escoamento de base dos cursos d'água da bacia hidrográfica.
100. Sendo as águas bens de uso comum de todos, prestando-se a múltiplas finalidades, zelar por elas e controlar o seu uso significa cuidar de sua qualidade e assegurar o acesso a todos os interessados, respeitada a disponibilidade do recurso hídrico em cada ponto da bacia onde houver demanda para o seu uso. Assim, o foco da gestão dos recursos hídricos de uma bacia onde coexista o duplo domínio administrativo consiste na responsabilidade, necessariamente compartilhada entre a União e os Estados e o Distrito Federal, tanto para resguardar a qualidade das águas para os fins demandados, como para promover a repartição da disponibilidade desde as nascentes até o exutório da bacia.
101. Nos termos da Constituição Federal coube à União instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso, o que veio a ser feito através da Lei nº 9.433/1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. A Lei tem sido regulamentada por Resoluções do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, criado pela citada Lei, como colegiado reitor do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, do qual participam entes da União e dos Estados, assim como os usuários das águas e as comunidades.
102. Ocorre que a Lei nº 9.433/1997 e os regulamentos dela decorrentes, embora tenham trazido importantes contribuições modernizantes ao tratamento jurídico-administrativo das águas brasileiras, não tem sido suficiente para uma eficiente gestão das águas nos termos colimados pela Política, especialmente em face da indispensável concatenação do exercício das competências comuns pela União e pelos Estados e Distrito Federal. Com efeito e não obstante o comando da Lei expresso no seu art. 4º - *in verbis*: “A União articular-se-á com os Estados tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum. – o fato é que a articulação tem sido

penosa e a sua insuficiência tem gerado dificuldades, quando não conflitos federativos em torno do uso das águas de interesse comum.

103. Especialistas julgam que a raiz do problema reside no fato que a Política e o sistema vieram ao mundo jurídico através de lei ordinária, que não previne nem soluciona de modo eficaz os referidos conflitos.
104. Cabe também chamar atenção às diretrizes constantes na Lei no sentido que de a implementação da Política observará a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental, e a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras; bem como a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo, e ainda a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional, diretrizes que implicam, de uma forma ou de outra, no entendimento entre os entes das três esferas da Federação.
105. A Constituição Federal, Art. 23, Parágrafo único estabelece que, *in verbis*, “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”, de modo que, salvo melhor juízo, alguns aspectos cruciais da problemática aqui apontada somente poderão ser adequadamente resolvidos por meio de lei complementar, cujos fundamentos, objetivos e conteúdo, como proposta para consideração inicial na elaboração de eventual Projeto de Lei Complementar, poderiam ser os apontados no Quadro 3, a seguir.

### **Dos Fundamentos**

1. A União tem competência privativa para legislar sobre águas.
2. Compete à União definir critérios de outorga de direitos de uso de recursos hídricos.
3. Os Estados têm domínio residual sobre os recursos hídricos (todos os que não sejam de domínio da União).
4. O Poder Executivo Federal poderá delegar aos Estados e Distrito Federal a competência para conceder outorga de direitos de uso de recursos hídricos de domínio da União.
5. O Poder Executivo implementará a descentralização das atividades de operação e manutenção de reservatórios, canais e adutoras de domínio da União, excetuada a infraestrutura componente do Sistema Interligado Brasileiro, operado pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico, ONS.
6. Compete ao Poder Executivo Federal e aos Poderes Executivos dos Estados e Distrito Federal, na sua esfera de competência, promover a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental, e aos Poderes Executivos do Distrito Federal e dos Municípios, compete promover a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos.
7. A União articular-se-á com os Estados tendo em vista o gerenciamento de recursos hídricos de interesse comum.
8. A articulação da União com os Estados para o gerenciamento de recursos hídricos de interesse comum carece de esclarecimento e definição de mecanismos juridicamente consistentes e vinculantes.
9. A integração de políticas públicas correlatas carece de diretrizes gerais, harmônicas, para a atuação das três esferas federativas.
10. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

### **Dos Objetivos**

1. Estabelecer mecanismos e instrumentos de articulação entre a União e os Estados e Distrito Federal, visando à harmonização de critérios de gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum, em bacias hidrográficas onde coexistam o domínio da União e dos Estados e do Distrito Federal, em especial para a atuação conjunta em situações de iminente crise hídrica.
2. Estabelecer as condições para a delegação pela União aos Estados e Distrito Federal da competência para conceder outorga de uso de recursos hídricos de domínio da União, bem como da competência para efetuar a cobrança pelo uso desses recursos, e, ainda, da competência para fiscalizar os usos outorgados e aplicar sanções.
3. Estabelecer as condições para gestão de obras hídricas e para a descentralização da operação e manutenção das obras da União.
4. Definir os mecanismos de integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental, e de integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos.

### **Da Outorga de Direitos de Uso de Recursos Hídricos**

1. Critérios gerais de outorga estão definidos na Lei nº 9433/1997 e de forma coincidente ou muito próxima, na legislação estadual.
2. Compete ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos estabelecer critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso, bem como para estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.
3. O Conselho Nacional de Recursos Hídricos regulamentou a outorga através da Resolução nº 16/2001, e para a cobrança através da Resolução nº 48/2005.
4. A articulação dos critérios gerais de outorga para uso de águas de domínio da União e de domínio estadual ou do Distrito Federal em bacias compartilhadas deve ser tratada no âmbito dos planos de recursos hídricos respectivos.
5. O Conselho Nacional de Recursos Hídricos definiu diretrizes para a elaboração de Planos de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas através da Resolução nº 145/2012, cujos artigos 7º a 9º contém diretrizes para a articulação para harmonização do plano de recursos hídricos da bacia com outros planos e estudos.

### Propostas a considerar em Lei Complementar

1. A União, através da Agência Nacional de Águas, os Estados e do Distrito Federal, em comum acordo, definirão critérios para a concessão de outorga de direitos de uso de recursos hídricos em bacias hidrográficas em que coexistirem águas de domínio da União e águas de domínio dos Estados ou do Distrito Federal, considerando os sistemas hídricos compostos pelo curso d'água principal e as bacias de tributários de 1ª. Ordem, bem como as águas subterrâneas pertinentes a tais sistemas.
2. Os referidos critérios deverão considerar a disponibilidade hídrica associada a níveis de garantia (ou de risco) em termos quali-quantitativos em pontos de controle estabelecidos em comum acordo, incluindo necessariamente o exutório das bacias de tributários do curso d'água principal.
3. A ANA estabelecerá os níveis de risco para a outorga no curso principal e os Estados e Distrito Federal compatibilizarão os níveis de garantia (ou de risco) para outorgas nos corpos de águas de seus respectivos domínios.
4. A ANA e os Estados e o Distrito Federal estabelecerão curvas guias de operação de reservatórios existentes na bacia compartilhada, em comum acordo com os seus operadores, tendo em conta os riscos de escassez e de inundações em pontos de controle pré-estabelecidos, devendo ser definidos procedimentos especiais de caráter vinculante para resguardar a segurança das populações.
5. Os comitês de bacia hidrográfica definirão as prioridades de outorga de direitos de uso dos recursos hídricos a serem observados na elaboração dos planos de recursos hídricos das respectivas bacias, tendo em conta os níveis de garantia (ou de risco).
6. Em situações de crise hídrica iminente, diagnosticada pela insuficiência da disponibilidade hídrica no curso d'água principal para atender as outorgas concedidas e/ou as demandas ambientais, observados os respectivos níveis de garantia (ou de risco), a ANA poderá estabelecer o regime de racionamento preventivo a ser observado em toda a bacia (ouvidos os Conselhos Estaduais correspondentes (e comitês?), e definir diretrizes específicas para a fiscalização.
7. O regime de racionamento será comunicado ao Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, para os devidos fins de sua competência.
8. Os critérios de outorga, de operação de reservatórios e de racionamento preventivo serão estabelecidos através de Convênios de Cooperação e Marcos Regulatórios de Macro Alocação Pactuada de Água que terão caráter vinculante, incluindo sanções em caso de descumprimento, devendo ser observados na elaboração e implementação dos planos de recursos hídricos dos respectivos Estados e Distrito Federal e dos planos de recursos hídricos das respectivas bacias hidrográficas.
9. O CNRH regulamentará por Resolução os procedimentos de elaboração de marcos regulatórios de alocação pactuada de água, incluindo as condições a serem observadas para que possam cumprir as funções de integração e articulação entre múltiplos domínios em bacias compartilhadas, levando em conta o seguinte:

Do escopo: regular a relação entre domínios e usos da água (não entre usuários), bem como os procedimentos e responsabilidades objetivas para operacionalização do Artigo 9 e parágrafos da Resolução CNRH nº 145, em particular, com relação à definição das condições de entrega a serem observadas pelos Estados e Distrito Federal no exutório de tributários do curso d'água principal. Deve constar da regulamentação a definição da instância colegiada do SINGREH que propõe, que aprova e que homologa os marcos de alocação, bem como, os mecanismos fiscalização e de sanção, as formas de operacionalizar a sua relação com os planos de recursos hídricos, e a vinculação da consequente a outorga pelo uso dos recursos hídricos.

Do conteúdo: (i) objetivo; (ii) área de abrangência (bacia/sistema hídrico); (iii) signatários (responsáveis pela implementação de ações propostas); (iv) compromissos para a gestão conjunta; (v) condições de entrega; (vi) prazos e horizontes do pacto; (vii) "governança" do pacto; (viii) indicadores quantitativos e qualitativos para acompanhamento do pacto; (ix) fiscalização, sanções e penalidades.

Do processo: para definição das condições de entrega no exutório, estabelecer que os comitês de bacias de rios afluentes, observados os níveis de garantia (ou de risco) farão a proposta aos respectivos Conselhos Estaduais, que deverão ser formalmente os porta-vozes no debate no âmbito do comitê do rio de domínio da União, que deliberará sobre o conteúdo do marco de alocação de água, posteriormente submetendo-o ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos para homologação.

10. O CNRH exercerá a competência para arbitrar em última instância administrativa os eventuais conflitos em torno do cumprimento dos referidos marcos.

### **Da Delegação da Competência para Conceder Outorga**

1. Estabelecidos os critérios, o Poder Executivo Federal, através da ANA, poderá delegar aos Estados e ao Distrito Federal a competência para conceder outorga de direito de uso de recursos hídricos de domínio da União nos respectivos territórios compreendidos na bacia hidrográfica.
2. A delegação de competência para conceder outorga incluirá a delegação da competência para o exercício da fiscalização e aplicação de sanções, obedecidos os termos da Lei nº 9.433/1997, resguardada a prerrogativa da ANA de fiscalizar a observância das condições quali-quantitativas estabelecidas nos pontos de controle no curso d'água principal.
3. A delegação da competência para conceder outorga incluirá a delegação da competência aos Estados ou ao Distrito Federal para efetuar a cobrança pelo uso dos recursos hídricos de domínio da União no âmbito da bacia hidrográfica compartilhada.

### **Da Gestão de Obras Hídricas**

1. A União e os Estados e Distrito Federal emitirão diretrizes gerais para a autorização de instalação e operação obras hídricas de usos múltiplos, observando os espaços de governança do SINGREH.

### **Da Descentralização da Operação e Manutenção de Obras da União**

1. A ANA coordenará a descentralização para os Estados e Distrito Federal da operação e manutenção de obras hídricas da União, e incluirá a delegação da competência para conceder a outorga de direito de uso de recursos hídricos em depósito nessas obras e a cobrança pelo uso desses recursos, segundo condições a serem observadas pelos Estados e Distrito Federal.
2. A delegação implicará na obrigação da União em garantir os recursos necessários para a recuperação das obras que não estiverem em condições satisfatórias de operação, especialmente tendo em vista a segurança das mesmas.
3. Os compromissos fundamentais a serem assumidos pelo Estado e Distrito Federal são, entre outros:
  - i. blindagem dos recursos recebidos ao contingenciamento por meio de ato legal que dê garantia de destinação de tais recursos ao órgão outorgante, bem como garantia de dotação orçamentária do Estado para atender as necessidades da gestão das águas de seu domínio;
  - ii. alimentação sistemática do Sistema Nacional de Informações de Recursos Hídricos, disponibilizando para a ANA toda a informação sobre as outorgas emitidas no domínio da União e do respectivo Estado, bem como da disponibilidade e demanda da bacia hidrográfica;
  - iii. observância das definições sobre o regime das águas e os parâmetros quantitativos e qualitativos estabelecidos para o exutório da sub-bacia de domínio estadual, regulados e fiscalizados pela ANA, e homologados pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, e respectivo(s) CERH(s), sujeito a sanção em caso de descumprimento.
4. A delegação e a descentralização poderão ser revogadas em caso de descumprimento das condições estabelecidas para o seu exercício.

### **Da Integração da Gestão de Recursos Hídricos com a Gestão Ambiental e questões análogas**

1. O Poder Executivo Federal e os Poderes Executivos dos Estados e Distrito Federal promoverão, de comum acordo, observadas as diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País, a elaboração de diretrizes gerais e mecanismos de integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental, submetendo-os a consulta pública e posterior homologação pelo CNRH, tornando-os vinculantes para a elaboração dos planos de recursos hídricos.
2. Os Poderes Executivos do Distrito Federal e dos Municípios emitirão diretrizes e mecanismos específicos para a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos, submetendo-os a consulta pública e posterior homologação pelos respectivos Conselhos Estaduais e Distrital de Recursos Hídricos, tornando-os vinculantes para a elaboração e implementação dos planos de recursos hídricos.
3. Igualmente, o Poder Executivo da União e os Poderes Executivos dos Estados litorâneos promoverão a elaboração de diretrizes gerais e mecanismos para a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e áreas costeiras, submetendo-os a consulta pública e posterior homologação pelo CNRH, tornando-os vinculantes para a elaboração dos planos de recursos hídricos.

## 2.3. UNIDADES DE GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS DIFERENCIADAS

106. A bacia hidrográfica foi adotada pela Lei nº 9.433/1997 como unidade territorial para a implementação da PNRH e atuação do SINGREH. Embora sem defini-la, pois, de fato é noção metajurídica, a lei consagra a visão científica de que este é, de fato, o território em que se desenvolvem as relações naturais e sociais que tem a água como principal recurso natural gerador de desenvolvimento e bem-estar. Contudo, **a gestão dos recursos hídricos, tendo a bacia hidrográfica como unidade territorial, apresenta alguns desafios em determinadas situações** como:

- **Unidades mais locais de gestão de recursos hídricos**, quando os interesses locais podem ser resolvidos pela necessidade de considerar a totalidade da bacia hidrográfica em que estão inseridas;
- **Transposição de águas de uma bacia a outra**, situação que tende a se multiplicar com a busca de maior segurança hídrica;
- **Bacias de rios fronteiraços e transfronteiraços**, compartilhadas com países vizinhos, exigindo tratativas bi ou multilaterais para implementar a gestão dos recursos hídricos;
- **Bacias hidrográficas de grande extensão territorial** como ocorre nas grandes bacias compartilhadas nacionais.

107. A observação da problemática da gestão dos recursos hídricos nestes casos está associada à consideração dos respectivos organismos encarregados de promovê-la, necessitando abordagens diferenciadas em relação ao que está previsto na legislação.

108. A Lei nº 9.433/1997 não prevê diretrizes e instrumentos para situações desta natureza. Trata-se de situações especiais, cabendo então o recurso à interpretação extensiva dos seus dispositivos, ou à promoção dos devidos ajustes, para o estabelecimento do foro adequado para a discussão entre os atores e agentes envolvidos e as regras para a tomada de decisão.

### 2.3.1. Unidades hidrográficas mais locais para uma gestão dos recursos hídricos

109. No semiárido nordestino, a variabilidade espacial e temporal das chuvas e a intermitência de seus rios fazem com que açudes, adutoras e vales perenizados – que aumentam a oferta hídrica – se tornem elementos fundamentais para os usuários e gestores de água. A necessidade de alocação negociada das águas reservadas para o enfrentamento da escassez de água levou à criação de arranjos específicos, com uma abrangência de gestão no âmbito de açudes e vales perenizados (ANA, 2017). As práticas, assim consolidadas, conduziram a gestão de recursos hídricos a adotar estes sistemas hídricos como unidades mais localizadas de gestão, numa escala menor que a da bacia hidrográfica.

110. Especificamente, vê-se que a legislação do Estado do Ceará – Lei nº 14.844/2010, art. 53 – indica caminho interessante ao estabelecer que as associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos poderão ser habilitadas para participar da gestão de recursos hídricos como membros

do Conselho de Recursos Hídricos do Ceará (CONERH), e dos CBHs, e que, em regiões ou bacias hidrográficas de grande intensidade de uso ou poluição das águas e em áreas em que se realizem obras e serviços de infraestrutura hídrica, o estado apoiará a organização de associações de usuários, de comissões gestoras de corpos hídricos, como entidades auxiliares na gestão dos recursos hídricos, com atribuições a serem estabelecidas em regulamento. Com efeito, lá e em alguns outros estados, as associações de usuários e comissões gestoras de corpos hídricos e de infraestruturas têm exercido um papel relevante, promovendo a alocação negociada da disponibilidade hídrica, que, no entanto, deve ser homologada pelo respectivo comitê e pelo Conselho Estadual.

111. Por sua vez, os sistemas hídricos amazônicos apresentam configurações de relevo e vegetação que, em determinadas situações e ocasiões, não permitem a identificação da bacia hidrográfica a ser adotada como unidade de gestão, e a eventual criação e funcionamento de colegiados participativos. Não obstante, existe o interesse em conceber mecanismos de gestão em espaços delimitados pela natureza dos problemas a serem resolvidos, como, por exemplo, questões sanitárias ligadas ao abastecimento de água local em condições de potabilidade e ao lançamento de esgotos em igarapés.
112. Publicação recente da entidade Iniciativa Águas Amazônicas,<sup>8</sup> afirma que a maior parte das classificações de bacias usadas para a Amazônia (como a metodologia Otto Pfafstetter) não considera o canal principal dos rios e as planícies de inundação associadas como uma única unidade, e apresenta uma classificação hierárquica de bacias hidrográficas e delimitação das planícies de inundação associadas ao canal principal. Esta classificação tem sete níveis de bacias com áreas de drenagem decrescentes, incluindo as áreas das planícies de inundação das sub-bacias dos rios principais, permitindo, assim, a análise de dados em escalas variáveis.
113. Por outro lado, o Projeto Legado cuja elaboração está sendo conduzida pela ANA, de modo participativo, propõe que a implantação de comitês de bacia hidrográfica possa ser feita em recortes geográficos diferentes da totalidade da área de uma bacia hidrográfica, e de forma incremental, se necessário, contemplando-se, assim, as especificidades regionais, em especial as do Norte, Centro-Oeste, e Nordeste do país. Os dispositivos legais a serem ajustados são indicados no projeto. Defende-se, no âmbito deste estudo, que novos comitês de bacia sejam criados somente onde houver viabilidade de sua sustentação, seja por meio da cobrança pelo uso da água ou por outros meios assegurados pelo órgão gestor de recursos hídricos (ver a seção 4.3.1 – Comitês de Bacia Hidrográfica). Propõe-se também a possibilidade de criação de outras formas de gestão participativa, que sejam mais adequadas às especificidades regionais, a exemplo das comissões gestoras de açudes no Estado do Ceará, formalmente vinculadas aos colegiados mais centrais (comitês de bacia e/ou conselhos estaduais).
114. Concluindo, **no caso de unidades hidrográficas que não se identifiquem objetivamente com o conceito de bacia hidrográfica**, como é o caso de açudes ou reservatórios que abasteçam usos locais, no Nordeste semiárido, e que requeiram procedimentos especiais de alocação em face de

---

8 Um novo sistema de informações geográficas (SIG) sobre rios e bacias para a conservação de ecossistemas aquáticos na Amazônia. Iniciativa Águas Amazônicas. Disponível em: <pt.aguasamazonicas.org>.



conflitos potenciais ou efetivamente já verificados, a legislação atual em geral não os prevê, sendo, portanto, necessário **promover os ajustes nos dispositivos que estabelecem a bacia hidrográfica como unidade territorial para a implantação da PNRH e atuação do SINGREH.**

115. Reforça-se, no entanto, a importância da bacia hidrográfica continuar a ser o elemento integrador, principalmente por intermédio do planejamento.

### **Recomendação A.R3: Reconhecer, além da bacia hidrográfica, outras unidades territoriais mais adequadas às singularidades da gestão de recursos hídricos**

- i. Nas situações em que conflitos locais de alocação de água, existentes ou potenciais, ou outras questões de interesse local, possam ser tratados sem necessidade de considerar a totalidade da bacia hidrográfica:

Reconhecer, além da escala da bacia hidrográfica, **unidades territoriais mais locais para a gestão de recursos hídricos**, a exemplo de trechos de rio, açudes, vales perenizados e outros sistemas hídricos;

Permitir, nessas escalas locais de gestão, a criação de outras instâncias de gestão participativa que sejam adequadas às especificidades regionais, a exemplo das comissões gestoras de sistemas hídricos no Ceará. Esses colegiados locais devem ter atribuições claramente estabelecidas e serem formalmente vinculados aos comitês de bacias ou, na ausência destes, aos conselhos estaduais de recursos hídricos ou ao CNRH. Para isso, será necessário que o CNRH revise a Resolução CNRH nº 5, de 10 de abril de 2000, e que os Conselhos Estaduais, na medida da necessidade e conveniência, estabeleçam resoluções específicas sobre a matéria.

### **2.3.2. Transposição de águas entre bacias**

116. **Quando a transposição de águas entre bacias for objeto de interesse, percebe-se que se amplia a gama das relações hidrosocioeconômicas** exclusivas da bacia de origem ante a necessidade de considerar as demandas e as características próprias da bacia receptora, passando-se a um espaço de gestão interdependente.
117. No Brasil, observa-se a intensificação de transposição de águas entre bacias, nas últimas décadas, como: transposições no estado do Ceará, com destaque para as duas transferências de águas da bacia do rio Jaguaribe para a metrópole de Fortaleza; a transposição do rio São Francisco, envolvendo muitas unidades da Federação (principais estados doadores: Minas Gerais e Bahia; e estados receptores: Pernambuco, Paraíba, Ceará e Rio Grande do Norte); a transposição em fase de conclusão da bacia do rio Paraíba do Sul (SP, MG e SP) para o Sistema Cantareira e a metrópole paulista; além de inúmeras outras em estudo, a exemplo da transposição do rio Tocantins. Em proporções ainda maiores, têm crescido os conflitos entre habitantes e instituições



das bacias doadoras e receptoras, de transposições novas e antigas, à medida que a água se torna cada vez mais escassa. Isto vale tanto para a fase de tomada de decisão quanto para a fase de gestão das águas transpostas, em situações de escassez hídrica aguda, relacionada às secas.

118. No contexto do SINGREH, **observa-se que há ainda lacunas importantes quanto às atribuições e aos papéis dos diferentes envolvidos (órgãos gestores, comitês de bacia e conselhos nacional e estaduais de recursos hídricos), de bacias doadoras e receptoras.** Portanto, é de grande importância definir e regulamentar as atribuições e papéis de cada um destes atores, em dois momentos distintos: quando do processo decisório sobre fazer ou não a transposição e também quando da alocação de água em situações de crise hídrica, com o objetivo de minimizar conflitos e assegurar um processo decisório o mais representativo possível da diversidade de interesses.
119. Certamente pesarão as disponibilidades hídricas face às prioridades de uso da água nas bacias envolvidas na transposição, e critérios de alocação dentro de cada uma, em bases aceitáveis para as partes envolvidas, a serem fixados nos correspondentes planos de recursos hídricos e ou marcos regulatórios. Critérios hidrológicos, ambientais e socioeconômicos deverão ser estabelecidos, tanto quanto possível de comum acordo. Da mesma, devem ser claramente definidas restrições de operação para momentos de escassez, assim como compensações para a bacia doadora. Porém, somente a prática de negociação entre os usuários e comunidades envolvidas, no âmbito dos respectivos comitês, mais do que a lei, poderá mostrar caminhos para a tomada de decisões. Caberá sempre ao poder público exercer papel de mediação. Vislumbra-se aqui a importância de fomentar a capacidade de articulação e mediação, a ser demonstrada pelos colegiados do SINGREH para a prevenção de potenciais conflitos, ou solução dos conflitos instalados.
120. Neste momento, o CNRH está elaborando proposta de resolução para regulamentar o dispositivo da Lei nº 9.433/1997 sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos estados em que serão implantados, que, entre outros, incluem os projetos de transposição interbacias.

### **Recomendação A.R3: Reconhecer, além da bacia hidrográfica, outras unidades de gestão de recursos hídricos (cont.)**

- ii. **Em casos de transposição de águas de uma bacia a outra, situação que tem se multiplicado com a busca de maior segurança hídrica, especialmente para o abastecimento de regiões metropolitanas:**

Regulamentar o dispositivo da Lei nº 9.433/1997 sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos estados em que serão implantados, e incluir, entre outros, os casos de transposição entre bacias hidrográficas. A regulamentação deverá ser feita pelo CNRH<sup>9</sup>;

---

9 O CNRH, atualmente, está trabalhando na elaboração da regulamentação, conforme mencionado acima.

Considerar a bacia doadora e a bacia receptora, no planejamento e na gestão dos recursos hídricos, estabelecendo que a negociação deve ser realizada com o envolvimento dos órgãos gestores e dos respectivos comitês de bacia hidrográfica, cabendo posteriormente aos conselhos de recursos hídricos a resolução, em âmbito administrativo, dos eventuais conflitos remanescentes. Para tanto, faz-se necessário que o CNRH defina e regule as atribuições e os papéis dos diferentes envolvidos, tanto na fase de tomada de decisão quanto na fase de gestão das águas transpostas, em particular em situações de escassez. Sugere-se que seja criada uma instância de articulação permanente para integrar a gestão e dirimir os conflitos em primeira instância, envolvendo os comitês de bacia e os órgãos gestores de recursos hídricos, sob a forma de grupo de trabalho, câmara técnica ou comissão gestora de transposição.

### 2.3.3. Gestão de rios fronteiriços e transfronteiriços

121. Nos termos da Constituição, **os lagos, rios e quaisquer correntes de água que sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, são bens da União, cabendo a esta zelar por elas e tomar todas as providências cabíveis quanto à sua gestão.** A Lei nº 9.433/1997 não traz diretrizes nem instrumentos específicos para tal finalidade, mas utiliza o termo “recursos hídricos fronteiriços ou transfronteiriços de gestão compartilhada”, indicando que a gestão deva ser feita, de modo compartilhado e partilhado, com os vizinhos, ou seja, de alguma maneira, eles também devem ser envolvidos, respeitando-se os acordos e tratados firmados pelo Brasil.
122. As regiões de fronteira no Brasil dispõem de um programa especial denominado Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), dentro da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) instituído pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, a cargo do MI, com o objetivo de reduzir as desigualdades entre as regiões brasileiras e orientar os programas e ações federais. Dessa iniciativa resultam diversas ações a cargo do MI, em articulação com o Ministério das Relações Exteriores (MRE). Além disso, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), órgão vinculado ao MRE, conduz diversos projetos de fortalecimento institucional, capacitação e cooperação técnica direcionados aos vizinhos e com foco nas áreas de fronteira.
123. Porém, o PDFF não aborda especificamente a questão dos recursos hídricos, na promoção do desenvolvimento do território da faixa de fronteira, embora historicamente o Brasil tenha atuado no sentido de firmar acordos e tratados com países vizinhos, relacionados com o aproveitamento e a gestão dos recursos hídricos, assunto que continua a evoluir com recentes iniciativas relativas à gestão dos rios Acre, Apa e Quaraí.
124. A Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), da Presidência da República, em estudo realizado em conjunto com o MMA e por ela publicado,<sup>10</sup> ressalta, no entanto, que a plena adoção do conceito de

---

10 SAE. Série Estudos Estratégicos. Água e Desenvolvimento Sustentável. Recursos Hídricos Fronteiriços e Transfronteiriços do Brasil. Brasília, 2013.

bacia hidrográfica como unidade de gestão, um dos fundamentos da Política Nacional, no trato dos recursos hídricos fronteiriços e transfronteiriços, é um desafio ao Brasil. Diz ainda que a medida, certamente, **requerirá a construção de um arcabouço jurídico e institucional bi, tri ou multilateral, por meio de tratados e acordos, que, ao mesmo tempo, assegurem a soberania do território, a busca do interesse nacional e viabilizem o planejamento compartilhado, nos marcos da sustentabilidade ambiental e da fraternidade entre os povos da América do Sul.**

125. Segundo a SAE, o gerenciamento de águas transfronteiriças envolverá, também, as questões de âmbito político e administrativo ligadas à política internacional, ao relacionamento bilateral entre os países e às políticas públicas específicas para áreas de fronteira. Na prática, exigirá efetiva integração e cooperação, de forma harmônica, entre diferentes níveis e órgãos de gestão, monitoramento e informações dos países envolvidos, incluindo, onde houver, a participação dos comitês de bacia hidrográfica e das comissões bilaterais mistas. Sugere-se que uma boa estratégia seria priorizar a implementação da PNRH nas sub-bacias de tributários exclusivamente nacionais. No âmbito deste estudo, foram particularmente evidenciados os problemas do Estado do Acre com as cheias, cujo monitoramento e gestão dependem de parceria com países vizinhos. Para tanto, vislumbra-se a possibilidade de estabelecer marcos regulatórios entre as autoridades nacionais intervenientes (SRHQ, ANA, MRE, estados, comitês de sub-bacias de tributários do curso d'água compartilhado). Visa-se, em verdade, exercitar a governança em tudo quanto dependa exclusivamente de decisões que possam ser tomadas no âmbito local, em território nacional, e reforçar o conhecimento e a experiência para o tratamento das interfaces bi ou multinacionais na gestão desses recursos, sempre tendo em conta as diretrizes cabíveis, emanadas dos órgãos gestores federal e estadual, e sem ferir diretrizes emanadas do MRE, em consonância com os acordos e tratados firmados pelo Brasil com os países vizinhos.
126. Na revisão das prioridades, ações e metas do PNRH para 2016-2020 – aprovada em dezembro de 2016 – constam algumas recomendações de ações necessárias e prioritárias para a gestão de recursos hídricos fronteiriços e transfronteiriços, tais como: (i) estabelecer agenda de cooperação científica e tecnológica em gestão de recursos hídricos com países fronteiriços e transfronteiriços; e (ii) fortalecer a atuação do CNRH na definição de diretrizes para a gestão em rios fronteiriços e transfronteiriços e estabelecer agenda de trabalho para Câmara Técnica de Gestão dos Recursos Hídricos Transfronteiriços (CTGHRT) do CNRH.
127. Idealmente, cada Estado deveria desenvolver atividades em seu respectivo território, com base em seu plano estadual e seus desdobramentos em planos das sub-bacias tributárias do curso d'água compartilhado. Contudo, ainda não são todos os Estados que dispõem de um Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH). Entre os Estados em região de fronteira, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul foram os primeiros a instituir planos estaduais, enquanto o Paraná concluiu o seu em 2010 e o Acre tornou-se o primeiro estado da Amazônia a instituir um, em 2012. O do Rio Grande do Sul e Rondônia estão em fase de elaboração, e Santa Catarina e o Amazonas não possui (ANA, 2017).
128. O CNRH instituiu por meio da Resolução nº 10, de 21 de junho de 2000, a CTGRHT, cujas principais competências são: propor mecanismos de intercâmbio técnicos, legais e institucionais entre países vizinhos, nas questões relacionadas com gestão de recursos hídricos; analisar e propor ações conjuntas visando minimizar ou solucionar os eventuais conflitos; e, propor diretrizes para gestão de recursos hídricos fronteiriços e transfronteiriços. A CTGRHT iniciou a elaboração de uma proposta metodológica, pen-

dente de conclusão, com prioridades, cronogramas e metas a partir de três eixos: (i) Eixo 1 – Coordenação Vertical: Aplicação do SINGREH em bacia hidrográficas com recursos hídricos fronteiriços e transfronteiriços; (ii) Eixo 2 – Coordenação Horizontal: Integração da parte brasileira das estruturas institucionais de gestão criadas pelos acordos internacionais ao SINGREH; e (iii) Eixo 3 – Temas Transversais: Implicações dos usos múltiplos e setoriais para a gestão dos recursos hídricos fronteiriços e transfronteiriços.

129. O CNRH também editou o primeiro Glossário de Termos Referentes à Gestão de Recursos Hídricos Transfronteiriços,<sup>11</sup> com definições para 86 verbetes principais associados ao tema. Revisado e reeditado em 2008, ele contém mapas das principais bacias transfronteiriças brasileiras.

### **Recomendação A.R3: Reconhecer, além da bacia hidrográfica, outras unidades de gestão de recursos hídricos (cont.)**

- iii. **Em bacias de rios fronteiriços e transfronteiriços**, compartilhadas com países vizinhos, exigindo tratativas bi ou multilaterais para implementar a gestão dos recursos hídricos:

Implementar as ações previstas no Plano Nacional de Recursos Hídricos pertinentes à gestão de recursos hídricos fronteiriços e transfronteiriços: (i) estabelecer agenda de cooperação científica e tecnológica em gestão de recursos hídricos com países fronteiriços e transfronteiriços; e (ii) fortalecer a atuação do CNRH na definição de diretrizes para a gestão em rios fronteiriços e transfronteiriços;

Apoiar o CNRH para que conclua a proposta metodológica para a gestão dos recursos hídricos fronteiriços e transfronteiriços, de modo a definir formalmente as diretrizes para a condução da gestão nas diversas bacias de rios, fronteiriças e transfronteiriças, inclusive avaliando os acordos e tratados existentes;

Enquanto são construídas diretrizes e cooperações com os países vizinhos, promover, através da atuação do MMA, da ANA e estados fronteiriços, a implementação da PNRH, isto é, dos seus instrumentos, em sub-bacias de tributários de rios fronteiriços e transfronteiriços que compreendam somente o território brasileiro, onde a governança possa ser exercida exclusivamente por agentes nacionais, conforme proposta da SAE (2013);

Diante do número significativo de bacias fronteiriças e transfronteiriças e da constatação do avanço tímido das tratativas com os países vizinhos, recomenda-se que sejam definidas as bacias prioritárias para a construção de acordos multilaterais e a implementação do sistema de gestão em território brasileiro. Vários rios transfronteiriços da região Norte, no Acre, por exemplo, são prioritários para a redução do risco de desastres relacionados à inundação, o que demanda parceria com países vizinhos para o monitoramento e gestão de risco.

11 Disponível em: <[http://www.cnrh.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&gid=896&Itemid=>](http://www.cnrh.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=896&Itemid=>)>.

#### 2.3.4. Bacias de grande extensão territorial

130. Tem-se arguido sobre a eficácia da governabilidade, no caso de grandes bacias hidrográficas, tal é a diversidade das características geofísicas, ambientais e sociais que nelas pode ocorrer, e, portanto, das questões envolvidas no processo de gestão das águas. **Embora a lei admita que a governabilidade possa abranger a totalidade de uma bacia hidrográfica; ou uma sub-bacia hidrográfica de tributário do curso de água principal da bacia, ou de tributário desse tributário; ou ainda um grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas; o que realmente importa é a capacidade dos agentes para identificar e tratar os problemas relacionados com os objetivos da PNRH, tanto mais complexos quanto maiores forem as unidades de gestão.**
131. Consequentemente, **a definição do espaço de gestão das águas deve levar em conta a escala dos problemas a ser objeto do processo de gestão**, para que seja facilitada a construção de consensos sobre o tratamento a ser dado. A escolha de bacias grandes, quando predominam problemas locais, tende a impactar negativamente a eficácia e a visibilidade da atuação do comitê, podendo, inclusive, levar o público da bacia hidrográfica ao desinteresse pela questão.
132. Entretanto, **não há regra para definir qual seria o tamanho de bacia hidrográfica adequado para a gestão**. Em verdade, é de supor que haverá convergência dos modelos, a partir do reconhecimento que as diretrizes gerais de planejamento terão provavelmente maior coerência, quando a bacia for contemplada como um todo, enquanto que a implementação do planejamento terá maior eficácia quando contempladas as visões e capacidades locais.
133. Ao se examinar as bacias hidrográficas nacionais depara-se, por exemplo, com bacias como as do rio Amazonas, do rio Paraná, do rio Tocantins ou do rio São Francisco que cobrem grandes extensões do território nacional, sendo dispensável aqui discorrer sobre a enorme diversidade de suas características. Nestes casos e em outros, de menores, mas ainda grandes extensões territoriais, cobrindo vários estados e inúmeros municípios, **os CBHs poderiam ser criados seguindo a lei para atuar na totalidade da bacia, caso em que o desafio, para alcançar eficiência e eficácia seria praticamente intransponível. Por esta razão, parece ser melhor adotar uma estratégia baseada no princípio da subsidiariedade, ou seja, que o modelo de organização da gestão dos recursos hídricos observe a prevalência do interesse local, quando este puder ser atendido, sem recurso à instância decisória mais alta.**
134. No entanto, ressalta-se que este estudo recomenda que CBHs só devem ser criados mediante garantia de sustentabilidade financeira por meio da cobrança ou apoio do órgão gestor.
135. A construção de uma estratégia para a gestão dos recursos hídricos da totalidade da bacia parece ser mais fácil partindo-se de baixo para cima, ou seja, fortalecendo-se a governabilidade por meio da atuação de comitês de sub-bacia, ou de sub-bacia de sub-bacia, ou de grupos de bacias ou sub-bacias contíguas, naturalmente sem deixar de lado diretrizes gerais estratégicas, porventura estabelecidas para a bacia como um todo. Esta abordagem é mais adequada, pois permitirá identificar as unidades de gestão em menor escala, compatível com o problema.

136. A título de comparação da extensão de algumas bacias hidrográficas brasileiras e bacias europeias nas quais a gestão tem apresentado resultados relativamente satisfatórios, veja-se a Tabela 1.

Tabela 1. Comparação entre a extensão de algumas bacias hidrográficas brasileiras e europeias

Algumas bacias hidrográficas brasileiras (km <sup>2</sup> )		Algumas bacias hidrográficas europeias (km <sup>2</sup> )	
Amazonas (*)	3.800.000	Volga (Rússia)	1.400.000
Tocantins-Araguaia	919.000	Danúbio (dez países)	796.000
Paraná (*)	880.000	Reno (Itália)	185.000
São Francisco	638.000	Elba (Itália)	148.000
Parnaíba	340.000	Loire (França)	117.000
Paranaíba	220.000	Ródano (Suíça e França)	95.500
Grande	145.000	Ebro (Espanha)	85.400
Paranapanema	106.000	Garona (Espanha e França)	84.800
Doce	83.400	Tejo (Espanha e Portugal)	80.600
Paraíba do Sul	56.500	Sena (França)	75.000
Piancó-Piranhas-Açu	43.700	Guadiana (Espanha e Portugal)	66.800
Itajaí- Açu	15.000	Douro (Espanha e Portugal)	18.700

(\*) Extensão da bacia em território brasileiro

137. A implementação desta Política brasileira caminha junto com a criação de **unidades hidrográficas de gestão, estabelecidas pela União e pelos estados, em bacias de rios principais e de sub-bacias, ou agrupamento de sub-bacias contíguas, em geral com áreas entre 200.000 km<sup>2</sup> e 2.000 km<sup>2</sup>** (e até menores), evidenciando a subsidiariedade, sobretudo na definição de unidades estaduais de gestão. Uma questão relevante, no entanto, deve ser observada: **a fragmentação dos espaços de gestão tem o inconveniente de colocar em risco a sustentabilidade financeira da estrutura de gestão a partir da cobrança pelo uso dos recursos hídricos**, requisito legal indispensável para a criação de agências de águas autosustentáveis para assistir os comitês de bacia e realizar as atividades previstas na lei.

138. Esta parece ser a estratégia que vem sendo adotada para a gestão da bacia do rio Paraná (880.000 km<sup>2</sup>), na medida em que o planejamento levou à opção de atuar por sub-bacias como as dos rios Paranaíba (220.000 km<sup>2</sup>), Grande (145.000 km<sup>2</sup>), e Paranapanema (106.000 km<sup>2</sup>), mas, por exemplo, não é o que foi feito na bacia do rio São Francisco.<sup>12</sup> Assim se torna necessário considerar critérios para estabelecer unidades de gestão menores, adequadas às distintas realidades que se encontram dentro das bacias hidrográficas de grandes dimensões. É interessante mencionar que o modelo de gestão da bacia hidrográfica do São Francisco é tradicionalmente tido como de inspiração norte-americana, a partir da criação da Autoridade do Vale do Rio Tennessee (*Tennessee Valley Authority, TVA*), em 1933, que teve grande sucesso em termos de promoção do desenvolvimento daquela região. Mas, deve-se levar em conta que a área daquela bacia é de

12 Foi considerada a totalidade da bacia do rio São Francisco, para fins de implementação da gestão (comitê de bacia, agência delegatária e cobrança pelo uso da água), por parte da ANA, apesar da imensidão de sua área com cerca de 638.000 km<sup>2</sup>.



106.000 km<sup>2</sup>, ou seja, seis vezes menor do que a da bacia do rio São Francisco. No mesmo ano, foi criada a Companhia Nacional do Ródano (*Compagnie Nationale du Rhône, CNR*), na França, inicialmente para o aproveitamento do potencial hidráulico daquele rio e desenvolvimento de uma via de navegação interior. Ao longo do tempo, a atuação da CNR pode ser caracterizada como de uma companhia de promoção do desenvolvimento da bacia, com melhorias substanciais em diversos campos. Nesse caso, a área da bacia é de 96.000 km<sup>2</sup>, portanto aproximadamente da mesma ordem de grandeza da área da bacia do Tennessee.

139. A partir de 1964, com a edição de nova Lei de Águas, o território metropolitano francês foi dividido em seis comitês/agência, compreendendo agrupamentos de grandes e pequenas bacias, sendo que o de maior área – *Loire-Bretagne* – tem cerca de 155.000 km<sup>2</sup>. Ressalte-se que o modelo francês foi a inspiração para o SINGREH.
140. É possível que a experiência internacional esteja a demonstrar que a maior eficácia da gestão se dá em bacias de área inferior a 200.000 km<sup>2</sup>, e, assim, se torna necessário considerar critérios para estabelecer unidades de gestão adequadas às distintas realidades que se encontram dentro das bacias hidrográficas de grandes dimensões.

### **Recomendação A.R3: Reconhecer, além da bacia hidrográfica, outras unidades de gestão de recursos hídricos (cont.)**

- iv. Em **bacias hidrográficas de grande extensão territorial**, como ocorre nas grandes bacias nacionais e, por vezes, com baixa densidade demográfica a exemplo das bacias dos rios Amazonas e Tocantins:

Recomenda-se estabelecer o planejamento e a gestão da totalidade de uma bacia de grande extensão (> 200.000 km<sup>2</sup>) a partir da identificação de problemas de baixo para cima, ou seja, por sub-bacias, ou por grupos de sub-bacias contíguas, porém sem deixar de lado diretrizes gerais porventura estabelecidas para a bacia como um todo, por meio de plano estratégico. Para isso, será necessário revisar a Resolução CNRH nº 145, de 12 de dezembro de 2012;

No entanto, uma questão relevante deve ser observada: a fragmentação dos espaços de gestão tem o inconveniente de colocar em risco a sustentabilidade financeira da estrutura de gestão a partir da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, requisito legal indispensável para a criação de agências de águas autosustentáveis para assistir os comitês de bacia e realizar as atividades previstas na lei. Este estudo recomenda que CBHs só devem ser criados mediante garantia de sustentabilidade financeira por meio da cobrança ou de apoio do órgão gestor.

## 2.4. ALOCAÇÃO DE ÁGUA & INSTRUMENTOS VINCULADOS

141. O SINGREH conta com cinco instrumentos de gestão: PRHs, outorga de direitos de uso, sistema de informações, cobrança pelo uso da água e enquadramento dos corpos d'água em classes de uso. Em nível estadual, a maior parte das leis das águas adotam estes cinco instrumentos, além de outros, tal como o Zoneamento Ecológico-Econômico e a educação ambiental.
142. Deste universo, este estudo aprofundou-se sobre os Planos de Recursos Hídricos em Bacias Hidrográficas (ver relatório do Tema 3, Volume IV) e, em menor amplitude, sobre a cobrança pelo uso da água bruta, no escopo do tema Sustentabilidade Financeira (ver relatório do Tema 4, Volume V). No entanto, durante a fase inicial de definição dos temas e no decorrer das pesquisas temáticas, foram evidenciadas várias questões fundamentais sobre outros mecanismos de gestão, com destaque para a alocação de água. Optou-se então por reunir as questões mais substanciais em uma recomendação global, objeto desta seção, inclusive valendo-se da avaliação compreensiva efetuada pela OCDE sobre as práticas brasileiras de alocação de água, à luz de referências internacionais. (OCDE, 2016).
143. Neste trabalho, adotou-se o termo **alocação da água** da OCDE (2016) para designar processos e instrumentos envolvidos no compartilhamento de recursos hídricos entre diferentes usuários de água. Esta definição permite incluir desde a alocação de água pelos gestores federal e estaduais por meio da outorga de direitos de uso até práticas participativas de alocação a exemplo do marco regulatório e da alocação negociada de água, passando pelas diretrizes de alocação que devem constar nos PBHs.
144. De modo geral, as práticas brasileiras de alocação sistemática de água – como política de repartição e compartilhamento dos recursos hídricos – são recentes e apresentam avanços significativos, mas ainda constituem uma questão emergente no país (LOPES; FREITAS, 2007; FORMIGA-JOHNSSON, 2013; OCDE, 2015). Até a instituição das políticas de gestão integrada e participativa, nos anos 1990, o processo formal de alocação de água praticamente se restringiu à produção de energia elétrica, até mesmo como instrumento de otimização do aproveitamento das águas em nível de bacia hidrográfica. (LOPES; FREITAS, 2007).
145. Com o estabelecimento da **outorga como principal instrumento de alocação de água no Brasil**, pelas leis federal e estaduais, houve um crescimento exponencial do número de usuários regularizados, totalizando, em julho de 2016, 115.092 captações de água, sendo 88% de outorgas estaduais (ANA, 2017). Embora somente 12% do número total de captações outorgadas sejam emitidas pela ANA (outorgas federais), a vazão total outorgada é próxima à soma das vazões já outorgadas pelos estados. Globalmente, a irrigação responde por 63% de toda a vazão outorgada.
146. No entanto, a concessão de outorga em muitos estados ainda é considerada precária, do ponto de vista técnico e administrativo. E ainda há estados que estão em fase inicial do processo de regularização dos usos da água, outros em fase de regulamentação e alguns sequer trataram da questão. Sobre o modelo de alocação para fins de outorga, o diagnóstico feito por Lopes e



Freitas (2007) permanece atual: a experiência brasileira caracteriza-se pela atuação individual do poder público, em articulação com poucos setores usuários de recursos hídricos, e pela indicação implícita de quantidades de água alocadas para as necessidades ambientais. Ao mesmo tempo, é um modelo muito conservador, pois utiliza critérios que superestimam o real impacto dos usos da água sobre as disponibilidades hídricas, e tem pouca flexibilidade, já que novos usuários são admitidos somente se não comprometerem o atendimento aos antigos. Em suma, a outorga de direitos de uso, de modo geral, ainda não constitui um verdadeiro instrumento de gestão dos recursos hídricos.

147. Outras iniciativas de alocação de água, de caráter participativo, têm sido construídas em bacias e sistemas hídricos com conflitos ou escassez de água, quando a disponibilidade da vazão outorgável não é suficiente para atender a demanda. Este é o caso da **alocação negociada de água**, que surgiu no Ceará há mais de 20 anos e constitui hoje uma prática consolidada que tem sido experimentada em outras regiões do semiárido. A alocação negociada de água é um processo de gestão empregado para disciplinar os usos em sistemas hídricos assolados por estiagens intensas, com emergência ou forte potencial de conflito (ANA, 2017). Trata-se de um processo regular de negociação entre os usuários de água de um determinado sistema hídrico (açude ou vale perenizado), no âmbito de uma instância participativa e com suporte técnico do órgão gestor de recursos hídricos, visando ajustar as demandas à quantidade de água disponível. Entre 2014 e 2016, foram consolidados 34 termos de alocação de água pela ANA, pactuados com OGEs, operadores de barragens e usuários de recursos hídricos, em articulação com os comitês de bacia, além das alocações negociadas em 95 açudes e sistemas hídricos estratégicos do Ceará (mais informações, ver ANA, 2017, e a seção 3.3.1 - Unidades hidrográficas mais locais para gestão dos recursos hídricos).
148. Outra experiência importante de alocação alternativa de água no Brasil, em bacias com duplo domínio das águas, são os **marcos regulatórios**, instrumentos de pactuação entre os órgãos gestores de uma mesma bacia hidrográfica ou sistema hídrico (ANA e gestores estaduais) com a participação dos usuários de água, visando a estabelecer compromissos mútuos em situações de crise hídrica e ocorrência de conflitos potenciais ou já instalados. O marco regulatório passa a valer como um marco referencial de regularização dos usos da água, a partir do qual será desenvolvida a gestão dos seus recursos hídricos. A ANA já instituiu vários marcos regulatórios no país (informações estão disponíveis em <[goo.gl/CVbHDQ](http://goo.gl/CVbHDQ)> e na seção 3.2.1 - instrumentos para a gestão compartilhada). Onde houver marco regulatório ou alocação negociada em vigor, as outorgas devem se adequar às regras de alocação pactuadas. Estas experiências são consideradas as abordagens de alocação de água mais sofisticadas do país (OCDE, 2016), embora ainda permaneçam de caráter pontual, quando colocadas no contexto da problemática nacional.
149. Em suma, houve avanços extraordinários no Brasil em termos de regularização do uso da água e da construção de processos alternativos de alocação de água, proporcionados pela política de gestão integrada dos recursos hídricos. Contudo, **são muitos os desafios a serem superados para dar à alocação de água a centralidade que ela deve ter na política das águas e no desenvolvimento socioeconômico do país.**

150. Um ponto bastante enfatizado nos estudos da OCDE (2017) foi a **falta de critérios sistemáticos para orientar as decisões de alocação** no Brasil, em particular a constatação de que os planos de recursos hídricos não têm conseguido dar as diretrizes para alocação e outorga, conforme previsão legal. Sem critérios de alocação, as outorgas terminam operando por meio de uma abordagem do tipo “primeiro a chegar, primeiro a ser servido”. À medida que as bacias ficam mais pressionadas, essa abordagem vira um problema. Ressaltando que, em geral, as decisões sobre prioridades de uso geralmente são questões estratégicas, e não técnicas, a OCDE aponta que o Plano Nacional de Recursos Hídricos não se vincula à estratégia de desenvolvimento mais ampla nem coordena a tomada de decisões, não fornecendo qualquer orientação estratégica sobre como a água será alocada entre as diferentes regiões geográficas ou administrativas, deixando o compartilhamento dos rios interestaduais e as transposições para serem decididas na base do “caso a caso”, em nível regional ou de bacia. Um exemplo claro desta lacuna é o conflito entre o setor de hidroenergia e navegação em alguns rios da região Norte, objeto de uma análise específica deste trabalho (ver seção 3.4.2 – Região Norte: modelo de gestão face às realidades hidroclimáticas do bioma da Amazônia do Relatório Consolidado, Volume I). Por outro lado, os estudos do Diálogos permitiram evidenciar que os PBHs, geralmente, também não têm sido capazes de dar diretrizes claras para a alocação de água ou para a outorga de direitos de uso. Em bacias interestaduais, com duplo domínio dos recursos hídricos, a macroalocação de água entre estados é uma questão estratégica que deveria ser idealmente tratada no contexto de planejamento de bacias, uma questão complexa muito destacada pela OCDE (2017) e longamente tratada neste estudo (ver seção 2.2 – Gestão compartilhada em contexto de duplo domínio).
151. A **alocação de água** em diferentes escalas temporais é outro ponto que destacamos aqui, em particular os critérios e prioridades para o uso da água **em períodos de seca ou seca extrema**. A análise da experiência internacional indica que são os planos de recursos hídricos que em geral tratam também dessa questão, inclusive o detalhamento da hierarquização das prioridades (OCDE, 2017). Neste projeto, defendemos que o planejamento da alocação em períodos de seca ou seca extrema seja feito por um plano específico de preparação para a seca, no contexto de uma gestão proativa de secas. (SOUZA FILHO et al., 2016 e SOUZA FILHO et al., 2018).
152. Ressalte-se ainda a importância da **fiscalização** para regularizar os usos ainda informais, principalmente em meio rural, e para promover a conformidade e o cumprimento dos termos de autorização do uso da água alocada a titulares de outorgas individuais ou coletivas. Monitorar e fazer cumprir precisa ser uma das considerações fundamentais do desenho dos mecanismos de alocação da água (OCDE, 2017). No Brasil, o monitoramento e a fiscalização dos usuários de água passaram a ser feitos somente depois da instituição da política das águas, principalmente nos últimos 10-15 anos. Entretanto, esta capacidade é ainda muito limitada, em nível federal e, sobretudo, estadual, e até mesmo inexistente em alguns estados da Federação.
153. Portanto, diante da importância da alocação planejada de água como um mecanismo para evitar e mitigar conflitos pelo uso da água e, sobretudo, como um instrumento de política que contribua para o desenvolvimento socioeconômico do país, recomenda-se:

## **Recomendação A.R4: Fortalecer o instrumento de outorga e promover a inclusão de outros instrumentos e mecanismos de gestão tais como a alocação, alocação negociada, mecanismos de pactuação e fiscalização**

- i. Recomenda-se à ANA, com a participação de OGEs, que desenvolva um **estudo específico sobre os sistemas de outorga de direitos de uso, com vistas ao seu aprimoramento**, de forma progressiva, levando-se em conta a diversidade das características hidroclimáticas do país e a capacidade técnica e operacional dos gestores estaduais. Sugere-se que o estudo tenha como ponto de partida a experiência acumulada da ANA e dos gestores estaduais bem como a contribuição da literatura, em particular as sugestões e considerações técnicas da OCDE para a outorga de direitos de uso. Nesta perspectiva, deve-se buscar, *inter alia*:

Articular com o setor de infraestrutura de dados e planejamento (monitoramento e diagnóstico) a realização de atividades para melhorar as informações que embasam a outorga;

Aperfeiçoar a outorga, enquanto instrumento de gestão fortalecendo as informações sobre a disponibilidade hídrica, o cadastro de usuários e os sistemas de informação;

Avaliar a implementação de outorgas sazonais e mais longas, com mais garantias ao usuário;

Implementar ou aprimorar a outorga de lançamento ou diluição de efluentes (sendo este um instrumento fundamental para vincular ações do setor de saneamento para melhoria dos índices de tratamento de esgoto);

Em casos de escassez hídrica (seca), a outorga deve considerar os preceitos hidro-econômicos, ambientais e a previsão climática, informando os usuários da severidade da seca e as possibilidades de redução da vazão outorgada;

Em casos de bacias compartilhadas, de domínio da União, a ANA deve articular-se com os OGEs para padronizar e harmonizar procedimentos e critérios (estabelecer normativo), inclusive com a definição de vazões de entregas entre os estados em pontos de controle, mediante pactos de gestão para alocação de água.

- ii. **Incluir a alocação de água como instrumento estratégico da PNRH, com indicativo para adoção de outros mecanismos de alocação no contexto das políticas estaduais, assim como regulamentar a sua implementação.**

Com base na experiência acumulada do SINGREH e dos estudos disponíveis, em particular as considerações e conclusões da OCDE (2015) sobre a alocação de água no Brasil, recomenda-se propor, em eventual Projeto de Lei de alteração da Lei nº 9.433/1997, buscando incluir os diversos mecanismos de alocação como instrumento da PNRH, com indicativo para adoção dos mesmos no contexto das políticas estaduais;

Uma vez incluídos mecanismos de alocação como instrumento de gestão, será necessário regulamentar, por meio de Resolução CNRH, os processos, ferramentas técnicas e **métodos** que podem ser usados para desenvolver e aplicar critérios de alocação de água no Brasil, além daqueles aqui propostos, esclarecendo, entre outros: quem propõe, aprova e homologa a alocação, bem como os mecanismos de sanção, as formas de operacionalizar a sua relação com os PRHs, e a vinculação com a outorga pelo uso dos recursos hídricos.

- iii. **Incluir a alocação negociada de água**, nos moldes do que vem sendo praticado no semiárido pela ANA e pelos OGEs, **entre os instrumentos da PNRH e regulamentar a sua implementação.**

Para inclusão na lei, será necessário um projeto de lei a ser elaborado pelo CNRH, para complementar o art 5º da Lei nº 9.433/1997, bem como incluir uma Seção para explicar do que tratam e os princípios básicos de sua formulação;

Uma vez incluído este mecanismo como instrumento de gestão, será necessário regulamentar os procedimentos de elaboração de alocação negociada de água, por meio de Resolução CNRH.

- iv. Como já apontado na Recomendação A.R2, item ii deste documento, **recomenda-se incluir mecanismos de pactuação centrados na macroalocação de água em bacias com águas de duplo domínio, na condição de marco regulatório ou outro mecanismo que vier a ser estabelecido, entre os instrumentos da PNRH e, posteriormente, regulamentar a sua implementação**, conforme detalhado abaixo:

Para inclusão na lei, será necessário um projeto de lei a ser elaborado pelo CNRH, para complementar o art 5º da Lei nº 9.433/1997, bem como incluir uma Seção VII no Capítulo IV para explicar de que tratam e os princípios básicos de sua formulação;

Uma vez incluído este mecanismo como instrumento de gestão, será necessário regulamentar os procedimentos de elaboração de marcos de alocação de água, na condição de marcos regulatórios ou de outro mecanismo de pactuação, por meio de Resolução CNRH, incluindo as condições a serem observadas para que possam cumprir as funções de integração e articulação entre múltiplos domínios em bacias compartilhadas, e enfatizando a competência do CNRH para arbitrar em última instância administrativa os eventuais conflitos em torno do cumprimento dos referidos marcos regulatórios.

Para a futura regulamentação dos mecanismos de pactuação, propõe-se observar as seguintes contribuições:

- **Do escopo:** regular a relação entre domínios e usos da água (não entre usuários), bem como os procedimentos e responsabilidades objetivas para

operacionalização do art 9 e parágrafos da Resolução CNRH nº 145, em particular, com relação à definição das condições de entrega no exutório. Devem constar da regulamentação a definição da instância colegiada do SINGREH que propõe, que aprova e que homologa os marcos de alocação, bem como, os mecanismos de sanção, as formas de operacionalizar a sua relação com os planos de recursos hídricos, e a vinculação da consequente outorga pelo uso dos recursos hídricos.

- **Do conteúdo:** (i) objetivo; (ii) área de abrangência (bacia/sistema hídrico); (iii) signatários (responsáveis pela implementação de ações propostas); (iv) compromissos para a gestão conjunta; (v) condições de entrega; (vi) prazos e horizontes do pacto; (vii) “governança” do pacto; (viii) indicadores quantitativos e qualitativos para acompanhamento do pacto; e (ix) sanções e penalidades.
- **Do processo:** para definição das condições de entrega no exutório, estabelecer que os comitês de bacias de rios afluentes farão a proposta aos respectivos conselhos estaduais, que deverão ser formalmente os porta-vozes no debate no âmbito do comitê do rio de domínio da União, que deliberará sobre o conteúdo do marco de alocação de água, posteriormente submetendo-o ao CNRH para homologação.

v. **Incluir a fiscalização entre os instrumentos da PNRH e regulamentar a sua implementação**, tal como foi apresentado na Recomendação A.R2, item iv.

Para inclusão na lei, será necessário um projeto de lei a ser elaborado pelo CNRH, para complementar o art 5º da Lei nº 9.433/1997, bem como incluir uma Seção para explicar de que tratam e os princípios básicos de sua formulação;

Uma vez incluído este mecanismo como instrumento de gestão, será necessário regulamentar os procedimentos de fiscalização, por meio de Resolução CNRH.



# 3. ASPECTOS INSTITUCIONAIS

## 3.1. CONTEXTUALIZAÇÃO DO SINGREH

154. Em obediência ao comando constitucional, a União tomou a iniciativa de criar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, que se efetivou com a edição da Lei nº 9.433/1997. Anteriormente, tanto a União como alguns Estados já tinham instituições dedicadas ao gerenciamento das águas no respectivo domínio, que atuavam sob a égide do Código de Águas de 1934, o qual atendeu demandas do país especialmente em matéria do desenvolvimento da produção de energia elétrica de fonte hídrica, que se tornou preponderante sobre outros usos possíveis dos recursos hídricos, também necessários ao desenvolvimento e bem estar da sociedade brasileira. A necessidade de dotar o país de um arcabouço institucional condizente com as demandas da sociedade e que possibilitasse segurança jurídica ao desenvolvimento dos múltiplos usos da água se tornou muito evidente depois de cerca de 50 anos de vigência do Código de Águas, o qual por fim foi, em parte, tacitamente revogado pela Lei de 1997, tanto no seu conteúdo substantivo quanto nas disposições a respeito das competências federativas na gestão dos recursos hídricos.
155. Ao lado das novas demandas específicas sobre águas, alinhavam-se também os movimentos da sociedade em prol da redemocratização e da participação cidadã na administração pública. A Constituição de 1988 foi e ainda é o grande marco quanto a participação direta na formulação de políticas públicas e na sua implementação. Especificamente a Política Nacional de Recursos Hídricos prevê que a gestão desses recursos deve ser descentralizada, por bacia hidrográfica e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades. Assim, o arcabouço institucional trazido pela citada Lei de 1997 está voltado à concretização desse comando em forma de um sistema de colegiados e de instituições que, de um lado, dão ampla oportunidade de participação cidadã e, de outro, deveriam viabilizar politicamente a implementação da gestão dos recursos hídricos através da repartição de competências na aplicação dos instrumentos da Política pelos entes federativos nas respectivas instâncias.
156. É importante notar que entre 1988 e 1997 as mudanças na forma de fazer a gestão das águas no âmbito da União foram tênues. A implantação do novo modelo de gestão dos recursos hídricos tinha como protagonistas os Estados, com destaque para São Paulo, Rio Grande do Sul, Ceará e Santa Catarina. Foi por meio do incentivo desses Governos Estaduais que começaram a se mobilizar os primeiros Comitês de Bacia Hidrográfica com participação de usuários e sociedade civil. No âmbito da União até 1995, o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE se mantinha com as atribuições de gerenciamento de recursos hídricos, com forte viés tecnocrático, corporativo e centralizador.



157. O primeiro movimento efetivo da União para incorporar a lógica dos múltiplos usos à gestão dos recursos hídricos ocorreu com o estabelecimento de uma nova estrutura administrativa do Governo Federal. A Medida Provisória N° 931, de março de 1995, criou a Secretaria de Recursos Hídricos dentro do Ministério do Meio Ambiente que dentre outras funções passou a ser responsável pela emissão das outorgas de uso das águas do domínio da União, pela Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (regulamentado apenas em 1998).
158. Apenas a partir da aprovação da Lei n° 9.433/1997, quase 10 anos após a promulgação da Constituição Federal, a União fez movimentos concretos para incorporar a nova lógica de gestão das águas, tomando várias providências administrativas e iniciativas para regulamentar a Lei. Estranhamente, o Congresso Nacional não complementou o arcabouço de gestão das águas ao não aprovar o Projeto de Lei n° 1.616/1999<sup>13</sup>, com particular prejuízo para a constituição e autonomia das Agências de Águas, braço operacional da descentralização.
159. O período entre 1998 e 2004, foi de grande protagonismo do CNRH que reunia representantes dos Estados, dos órgãos da União, das organizações da sociedade civil e dos setores usuários de recursos hídricos. O CNRH cumpriu seu papel e regulamentou todos os instrumentos da Política de Recursos Hídricos e, nesse período, foi o farol da gestão dos recursos hídricos com uma importante capacidade de mobilização de diferentes atores e agentes envolvidos na agenda azul. Em 2004, a Secretaria de Recursos Hídricos (SRH, hoje Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental, SRHQ) do MMA, fortalecida, empreendeu um processo estruturado de diálogo com Estados e a sociedade para construir o Plano Nacional de Recursos Hídricos, que, apesar de grande resistência por parte das corporações tecnocráticas, foi aprovado por meio da Resolução CNRH n° 58, de 30/01/06.
160. Os movimentos para a criação da Agência Nacional de Águas, saudados como importante contribuição à implementação do SINGREH, e consolidados em por meio da Lei n° 9.984/2000, reorganizaram o Sistema, com consequências sentidas até hoje. Eis que, paulatinamente, foram sendo observadas disputas sobre o protagonismo da gestão das águas no âmbito do Governo Federal. A vinculação da receita do pagamento pelo uso dos recursos hídricos do setor elétrico, os sucessivos concursos públicos que dotaram a Agência de um quadro técnico de excelência foram decisivos para que a ANA se firmasse como órgão forte da Política em detrimento e enfraquecimento sucessivo da Secretaria de Recursos Hídricos e do próprio Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH.
161. Nos anos subsequentes, de importantes problemas de equilíbrio fiscal nos Estados, houve enfraquecimento crescente dos órgãos gestores de recursos hídricos estaduais, com notórias exceções. Nos Estados do Nordeste, o fim do Programa Proágua Semi-Árido foi determinante para o esvaziamento das estruturas embrionárias estimuladas pelo Programa, e deixou pequeno legado perto do que se propôs. Os Estados das Regiões Sul e Sudeste também passaram por problemas

---

13 Sobre a gestão administrativa e a organização institucional do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos previsto no inciso XIX do art. 21 da Constituição, e criado pela Lei n° 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que, entre outras providências, fixava as normas gerais para a criação e a operação das Agências de Bacia.

importantes como a falta de quadros técnicos, tendo em vista que não foram realizados concursos públicos direcionados para a área de recursos hídricos, além de contingenciamentos severos dos respectivos Fundos Estaduais de Recursos Hídricos abastecidos, em sua grande maioria, por recursos da compensação financeira paga pelo setor de geração hidrelétrica.

162. Desde a sua criação, o Sistema se estruturou no âmbito federal, em todos os Estados e no Distrito Federal, com poucas nuances distintivas. Porém, o Sistema ainda não alcançou a esperada maturidade e a plenitude de seu funcionamento.
163. As crises de água na região nordeste desde 2012 e na região sudeste em 2014/2015 evidenciaram a fragilidade da institucionalidade do SINGREH para dar conta de situações extremas. Os colegiados de recursos hídricos foram atores marginais nas discussões e iniciativas para atenuar os efeitos de ambas as crises. Nem mesmo o Supremo Tribunal Federal, acionado para resolver conflito em torno do uso da água do rio Paraíba do Sul, reconheceu o papel dos colegiados de recursos hídricos e o CNRH não foi acionado como instância máxima do Sistema para construir o diálogo e as alternativas para superar a crise, apesar de ter competência legal para isto. Apenas informado ex-post das ações em andamento, o Conselho teve um papel marginal no processo.
164. Ao longo dos anos, contribuições para a gestão dos recursos hídricos no âmbito da Lei nº 9.433/1997 sugeriram de diversos seguimentos. Em 2003, LOBATO da COSTA realizou trabalho abrangente para o Banco Mundial, com propostas de estratégias para o gerenciamento de recursos hídricos no Brasil. O Plano Nacional de Recursos Hídricos, aprovado em janeiro de 2006 foi uma iniciativa importante de sistematização da informação e contribuiu muito para os debates subsequentes. A partir de 2007, com a comemoração dos 10 anos da Lei nº 9.433/1997, uma série de iniciativas, eventos e estudos, foram realizados para discutir, avaliar e propor ajustes no SINGREH e na Política de Recursos Hídricos. Muitas dessas iniciativas resultaram em propostas objetivas, mas poucas foram detalhadas e implementadas. Talvez a maior contribuição dos movimentos dos 10 anos da Lei esteja relacionada a alguns consensos sobre os desafios atuais de implementação da Política.
165. Em 2010, CANALI e SOARES NETO realizaram para o CNRH e ANA um estudo sobre o funcionamento dos colegiados e apresentaram propostas para a superação de dificuldades de funcionamento até então não sistematizadas em documento, sobretudo no âmbito do Conselho Nacional.
166. Em 2014, LIMA et al realizaram estudos sobre a governança dos recursos hídricos e elaboraram proposta de indicador para acompanhar sua implementação como estratégia para fortalecer politicamente o Sistema. A parceria entre o WWF-Brasil e a FGV-SP trouxe uma visão política e estratégica para o esforço de alçar a Política de Recursos Hídricos a um novo patamar na agenda estratégica do País. Os estudos apontaram que o SINGREH é um grande avanço institucional e trouxe melhoria na gestão do sistema hídrico. No entanto, a institucionalidade proposta não se efetivou por completo na realidade. Aponta ainda que:

*“Algumas questões também não foram colocadas adequadamente pelo modelo original do SINGREH. A articulação intersetorial e a necessidade de uma política maior de*

*capacitação dos governos (principalmente os municipais) foram temas ausentes na legislação original. Mais do que isso: a Lei nº 9.433/1997 não deixava claro como seria a governança do Sistema, isto é, como seria feita a interligação da formulação à implementação, por meio de meios, metas, acompanhamento/monitoramento, indicadores, avaliação e aprendizado institucional. Esta lacuna precisa ser resolvida, uma vez que a melhoria do SINGREH passa pela utilização de uma gestão orientada por resultados, democraticamente construídos e fiscalizados.”*

167. Em 2015, a OCDE realizou estudos sobre o mesmo tema, tendo chegado a conclusões muito parecidas e apontado algumas linhas para a busca de superação dos problemas.
168. Passados agora vinte anos da edição da lei, conhecendo-se a persistência de gargalos no funcionamento do sistema, é hora de se promover uma análise profunda dos resultados alcançados e identificar aqueles que impedem ou dificultam a gestão mais eficiente das águas.
169. Durante a fase de diagnóstico deste estudo foi identificada uma série de gargalos relacionados ao arcabouço institucional de recursos hídricos que corroboram os aspectos levantados em OCDE (2015). Dentre eles, pode-se destacar: insuficiente coordenação e articulação institucional; baixa eficácia e falta de capacidade de órgãos gestores estaduais; baixa eficácia do comitê de bacia; e dificuldade de coordenação interna da ANA.
170. O presente trabalho focalizou no papel e no desempenho de alguns entes visando esclarecer em que medida estão alcançando os objetivos da Política e do SINGREH, buscando também formular proposições para a superação de dificuldades de atuação. Especificamente, o estudo focou nos órgãos gestores<sup>14</sup> em nível federal, a ANA, considerando os desafios de implementar a política nacional de recursos hídricos e, em nível estadual pelas suas limitações para implementar adequadamente as suas funções (ver relatório do Tema 2, Volume III). No desenvolvimento do estudo, foram explorados elementos conceituais e finalísticos do papel do órgão gestor de recursos hídricos e das suas atribuições relacionadas especialmente à implementação dos instrumentos de gestão e ao apoio/articulação com os entes do SINGREH.
171. Em vista do amplo espectro de atuação de todos os atores envolvidos no SINGREH, uma análise detalhada de todos não seria factível no contexto do presente estudo. Muitos gargalos identificados guardam relação direta (e indireta), principalmente com as limitações nos órgãos gestores no nível estadual, mas também no nível federal, especialmente no que se refere ao papel de coordenação e apoio da ANA aos estados. Desta forma, uma análise focada nos órgãos gestores é importante para identificar como resolver as deficiências técnicas e de planejamento, em nível estadual, e de coordenação no federal.
172. Por outro lado, considerando a relevância das instâncias participativas e organismos de bacia

---

14 Órgãos gestores são instituições integrantes do SINGREH responsáveis por executar/implementar a gestão dos recursos hídricos na União e nos estados.

para a implementação das políticas de recursos hídricos, o estudo traz ainda uma breve análise destas instâncias e organismos, buscando fazer uma reflexão e apresentar algumas proposições a questões identificadas durante a fase de diagnóstico, como a eficácia do CNRH e dos CBHs, o modelo das AAs ou delegatárias, e a participação dos municípios na gestão dos recursos hídricos. Destaca-se, entretanto, que estas instâncias não foram objeto de análise aprofundada e as conclusões e recomendações são feitas com base em alguns estudos existentes e na experiência e conhecimento dos autores.

### 3.2. CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

173. Para qualquer exercício qualificado de análise das funções e performance do SINGREH é relevante considerar uma questão de fundo a qual parece estar passando despercebida no âmbito do Poder Executivo Federal, qual seja a de que tendo promovido a instituição do Sistema, em decorrência de comando constitucional, sua responsabilidade não deveria ficar limitada a tal fato, uma vez que o sentido do comando constitucional, expresso na Lei, implica também na responsabilidade fazer o Sistema funcionar e proporcionar as condições necessárias para tanto.
174. Este é precisamente o comando legal expresso na Lei nº 9.433/1997, Capítulo VI Da Ação do Poder Público, art. 29, I, *in verbis*:

*Art. 29. Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, compete ao Poder Executivo Federal:*

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

175. O papel do Ministério do Meio Ambiente (MMA), enquanto órgão componente da administração direta do Poder Executivo Federal, em relação à implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e ao funcionamento do SINGREH é muito claro, uma vez que o seu titular preside a instância máxima do Sistema, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos.
176. Nesse sentido, entende-se caber ao MMA a propositura dos grandes temas relativos aos recursos hídricos no âmbito nacional para serem discutidos no SINGREH, pois este é o espaço institucional para formulação de políticas para tratar e resolver as demandas e problemas que o desenvolvimento socioeconômico do país está suscitando em forma crescente. Este é o verdadeiro desafio para o fortalecimento do SINGREH, ou seja, incrementar a sua força política, conferindo-lhe maior capacidade para promover a inserção dos grandes objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos – a segurança hídrica – na construção das agendas de desenvolvimento do País. Por oportuno, cabe referência ao Comitê de Integração de Políticas Ambientais (CIPAM), criado por Portaria Ministerial com o objetivo de promover a integração técnica e política no âmbito dos SISNAMA, cujas competências

são definidas no Regimento Interno do CONAMA<sup>15</sup>, podendo ser tomado como paradigma para a instituição de instância similar no âmbito do SINGREH e assim ter um mecanismo através do qual as pautas do CNRH tenham maior relevância nacional.

177. A segurança hídrica, não será demasiado insistir, assim como a integração de políticas públicas correlatas, e não apenas o gerenciamento dos recursos hídricos, deveriam constituir-se no mote para alçar o SINGREH, especialmente o CNRH, a um patamar condizente com a relevância social que a problemática das águas nacionais está assumindo no contexto nacional.
178. Particularmente, cabe lembrar a responsabilidade específica do Poder Executivo Federal e dos Poderes Executivos Estaduais e do Distrito Federal, que lhes foi atribuída pela Lei nº 9.433/1997, qual seja a de promover a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental, realçando ainda mais o papel a ser exercido pelo titular do MMA, eis que tanto o SINGREH como o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) estão na sua esfera de atuação e comando, cabendo-lhe presidir as instâncias máximas de ambos os Sistemas, ou seja o CNRH e o CONAMA. Seria, portanto, de esperar que a mencionada integração fluísse natural e permanentemente, através da atuação conjunta de ambos, irradiando diretrizes para todos os níveis dos dois Sistemas. Inexplicavelmente, tal não ocorre, pois uma única iniciativa ministerial nesse sentido, datada de 2006, não produziu resultados formais e aparentemente está relegada ao esquecimento, apesar de se tratar de tema de grande relevância no âmbito nacional, tendo em vista, por exemplo, a importância de promover a reversão da tendência de degradação da qualidade dos corpos d'água para resguardar a saúde e o bem estar das populações e o bom estado ecológico dos ecossistemas aquáticos.
179. Nessa mesma linha, o empenho do MMA em fomentar o pleno funcionamento do SINGREH será uma sinalização decisiva para que os Estados atuem no sentido de fomentar o funcionamento de seus respectivos sistemas de gerenciamento de recursos hídricos, em especial de seus respectivos Conselhos de Recursos Hídricos, e por via de consequência dos Comitês de bacia hidrográfica, para promover a irradiação dos temas nacionais no âmbito local e realimentar a formulação das políticas pertinentes no âmbito nacional.
180. O relacionamento produtivo e estratégico entre essas instâncias colegiadas de recursos hídricos demanda o seu fortalecimento junto aos entes federativos aos quais estão vinculadas. Certamente o fortalecimento do CNRH será um vetor de provocação aos Estados e ao Distrito Federal para o fortalecimento de seus próprios Conselhos. A simples presença do Ministro do Meio

---

15 Compete ao CIPAM sem prejuízo das atribuições dos conselheiros e das competências do Plenário do CONAMA: I - elaborar e submeter ao Plenário, na penúltima reunião ordinária anual, a agenda do CONAMA para o ano seguinte, consultados seus conselheiros; II - elaborar e submeter ao Plenário, na penúltima reunião ordinária anual, a Agenda Nacional do Meio Ambiente para o ano seguinte, consultados seus conselheiros e outros órgãos do SISNAMA; III - deliberar sobre a admissibilidade e pertinência das propostas de resolução, nos termos do art. 12 deste Regimento; IV - avaliar a implementação e execução da política ambiental do País; V - promover a integração dos órgãos colegiados de meio ambiente; VI - deliberar, quando provocado, sobre a realização de reuniões conjuntas entre Câmaras Técnicas e outros colegiados.

Ambiente e dos Secretários de Estado na condução das reuniões, fato raríssimo na grande maioria dos colegiados, ajudaria a passar a mensagem de reconhecimento dessas instâncias como articuladoras da gestão das águas e sua integração com outras políticas públicas correlatas.

181. Conselhos de Recursos Hídricos fortes são oportunidades para incrementar as articulações intersetoriais e federativas e de extrema importância. Tais articulações, feitas nas arenas públicas desses colegiados se revestem de maior legitimidade e transparência, principalmente quando envolvem agentes privados, isto é, os usuários e a sociedade civil. O diálogo aberto nesses colegiados confere às propostas de ajustes estruturais na gestão das águas maior legitimidade. Processos de adequação dos marcos legais, proposição de novos instrumentos e de novos sistemas gerenciais quando construídos a margem desses colegiados perdem em respaldo institucional, pois desconsideram em sua origem a própria estrutura do SINGREH.
182. De início, para o pleno funcionamento do SINGREH, considera-se de suma importância que o CNRH, responsável pela formulação da PNRH, recupere seu papel de instância máxima do Sistema, para além do aspecto formal. Para tanto, é essencial a disposição do MMA, na figura do seu titular, para compreender a necessidade de separar efetivamente a função de “formulação da política” da função de “implementação/execução da política”, pois hoje em verdade face ao enfraquecimento do CNRH, amplia-se o sobreposição de competências, originalmente deste, com competências exercidas pela ANA, ante a premência de solução de determinados assuntos.
183. A recomposição do padrão e tipo de relação do CNRH com os demais entes do SINGREH, em especial com a ANA, constitui um caminho para a superação dos desafios para sua consolidação como espaço estratégico da formulação da Política de Recursos Hídricos, assumindo efetivamente a coordenação do SINGREH. Um instrumento para fortalecer e dar maior institucionalidade à relação entre o MMA e ANA é o Contrato de Gestão, previsto na lei de criação da Agência, com vistas a estabelecer de forma negociada e clara o padrão de relação e os limites de atuação de cada entidade.
184. Adicionalmente, o empoderamento da SRHQ para o exercício de suas competências se reveste de um caráter estratégico, uma vez que atua como Secretaria Executiva daquele Colegiado que é o responsável pela “formulação da política” e dela depende para o seu funcionamento. Dotar a Secretaria de meios para acompanhar e avaliar constantemente o funcionamento do Sistema e, em especial, a implementação e as revisões do Plano Nacional de Recursos Hídricos é medida indispensável para responder às competências de apoio a formulação da Política e às demandas do Sistema ao Conselho.
185. O Decreto 7.402/2010 reconhece percentual da receita oriunda do pagamento da compensação financeira pelo setor de elétrico como pagamento pelo uso da água e o destina ao MMA para cobrir as despesas que constituem obrigações legais referentes à Política Nacional de Recursos Hídricos e SINGREH. O montante anual arrecadado é aproximadamente R\$ 220 milhões, sendo integralmente repassado à Agência Nacional de Águas, que vem atuando com excelência, contrastando, porém, com a atuação da SRHQ. A carência de recursos humanos e financeiros para o bom exercício das competências da SRHQ, como Secretaria Executiva do CNRH e em suas outras funções é evidente.
186. Superar essa distorção demanda posicionamento político e decisão correspondente.



### **Recomendação A.R5: Melhorar a representação e eficácia do CNRH**

- i. **Elaborar um plano estratégico do CNRH, considerando a conveniência e a oportunidade de “refundar” ou “reestruturar” o Conselho**, incluindo a eventual alteração de seu modo de atuação e até de sua denominação, com a finalidade de pôr em maior evidência temas de maior interesse social, como a segurança hídrica, a reversão da degradação da qualidade dos corpos d’água, e outros, e não se restringir apenas ao gerenciamento de recursos hídricos, que é conceito de difícil absorção no seio do Governo e pela sociedade em geral;
- ii. **Criar uma instância, no âmbito da Secretaria Executiva do CNRH**, similar ao Comitê de Integração de Políticas Ambientais (CIPAM)<sup>16</sup>, do CONAMA, **para articular permanentemente a formulação da agenda do CNRH, distribuir pautas e se encarregar do alinhamento quanto às orientações estratégicas** (ver Anexo II com mais detalhes referentes a criação de uma instância similar ao CIPAM);
- iii. **Estabelecer contrato de gestão entre MMA e ANA, com o objetivo de distinguir claramente as competências** de implementação da Política em face das competências de formulação da Política;
- iv. **Alterar a destinação de recursos financeiros oriundos do pagamento pelo uso de recursos hídricos pelo setor elétrico de modo a permitir a alocação de dotação orçamentária da SRHQ** em nível necessário para o cumprimento de suas competências relativas ao CNRH e SINGREH. Para isso será necessário rever o Decreto nº 7.402/2010;
- v. **Reativar Grupo de Trabalho CNRH-CONAMA para formular instrumentos e mecanismos de integração** da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental em todos os níveis da Federação.

## Composição

187. Sobre a composição, um aspecto em particular tem sido objeto de críticas e em grande medida pode explicar as razões do enfraquecimento do CNRH: um colegiado em cuja composição a representação do Poder Executivo Federal constitui, isoladamente, a maioria absoluta dos seus

---

16 Segundo o art. 28 do Regimento Interno do CONAMA, compete ao CIPAM, sem prejuízo das atribuições dos conselheiros e das competências do Plenário: I – elaborar e submeter ao Plenário, na penúltima reunião ordinária anual, a agenda do CONAMA para o ano seguinte, consultados seus conselheiros; II – elaborar e submeter ao Plenário, na penúltima reunião ordinária anual, a Agenda Nacional do Meio Ambiente para o ano seguinte, consultados seus conselheiros e outros órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA); III – deliberar sobre a admissibilidade e pertinência das propostas de resolução, nos termos do art. 12 deste Regimento; IV – avaliar a implementação e execução da política ambiental do País; V – promover a integração dos órgãos colegiados de meio ambiente; VI – deliberar, quando provocado, sobre a realização de reuniões conjuntas entre Câmaras Técnicas e outros colegiados.



membros, certamente, inibe a realização do anseio dos demais, no sentido de que seja, de fato, um colegiado nacional, e não predominantemente federal.

188. Esta questão tem origem nos termos da Lei nº 9.433/1997 ao estabelecer que a representação do Poder Executivo Federal no CNRH não pode ser superior a cinquenta por cento mais um do total de membros, levando o Governo Federal à decisão de atuar naquele limite máximo, sem considerar que sua representação poderia ser inferior e assim facilitar maior equilíbrio e comprometimento dos demais segmentos que compõem o Conselho. De fato, com a edição do Decreto nº 4.613, de 11 de março de 2003, que regulamentou o CNRH e definiu a sua composição em termos de números de membros por segmentos representados, e pela ausência de interesse em alterá-los, tem ficado muito clara a resistência da burocracia federal em abrir mão do poder majoritário de decisão na máxima instância administrativa do SINGREH, pois desta forma, a tecnocracia reassume o papel central que teve no passado, na orientação estratégica para a tomada de decisões relevantes e centrais para o país, descurando o comando legal à gestão descentralizada e participativa.
189. O desafio aí consiste no dilema entre o “charme” do discurso democrático, da gestão descentralizada e participativa, e suas consequências concretas em termos de compartilhamento de poder. Não será impróprio afirmar que a situação atual leva a um indesejável déficit de democracia participativa, seja nas negociações entre Governo, usuários e sociedade civil, seja na lógica de articulação de interesses dos diferentes detentores de domínio dos recursos hídricos (a União, os estados e o Distrito Federal).
190. Além disso, a baixa assiduidade em reuniões do Conselho dos titulares da representação do Poder Executivo Federal, geralmente substituídos por suplentes sem poder decisório, passa um sinal contraditório, de aparente desinteresse e descumprimento da Lei, na visão de muitos, quanto à obrigação de fazer o Sistema, e, portanto, o CNRH, funcionar adequadamente. É possível que tal fato seja causado pelo conteúdo das pautas e assuntos submetidos à apreciação do colegiado, como se a administração federal não detivesse a maior parcela da responsabilidade em torná-las de interesse nacional, considerando, por esse lado, a maioria absoluta que desfruta em tal colegiado.
191. A recomposição do colegiado, que pode ser objeto de reformulação do Decreto da Presidência da República, poderá dinamizar o CNRH, cabendo considerações a respeito da representação dos conselhos estaduais, dos usuários e da sociedade civil. Para começar, a qualificação da representação dos conselhos estaduais e do Distrito Federal se torna imperativa em um cenário de fortalecimento da gestão. A incorporação de todos os estados e do Distrito Federal na composição do Conselho é uma alternativa. O efeito colateral, mantendo a proporcionalidade deste, seria o aumento significativo de seu tamanho. Porém, o objetivo central seria o de relativizar a maioria absoluta do governo federal.
192. Caberia incluir ainda uma representação dos poderes executivos municipais, que hoje estão ausentes do Conselho Nacional, mas, em geral, as leis estaduais preveem a sua participação nos colegiados estaduais. De fato, os municípios não detêm domínio de recursos hídricos, porém tem atribuições correlatas à gestão dos mesmos como determinam a Constituição e a própria Lei nº 9.433/1997. Além disso, é no âmbito municipal que se desenvolvem as ações propostas nos PRHs de bacias hidrográficas, sendo fundamental envolver os prefeitos em sua formulação e posterior implementação. Uma proposta alternativa foi apresentada em 2010 por um trabalho

realizado para o MMA, a qual consistia em uma composição numérica equânime, tripartida entre os segmentos poderes federal e estadual, usuários e sociedade civil. Embora não atendendo o interesse em abrir possibilidade para a representação plena dos estados e do Distrito Federal, permitiria maior equilíbrio na representação do poder público, reduzindo o número de representantes do Poder Executivo Federal e aumentando o número de representantes dos estados e do Distrito Federal, considerando as regiões hidrográficas nacionais.

193. Outro caso a ser resolvido é o da impossibilidade atual de participação do Estado do Acre, fruto, segundo o CNRH, do fato que o Estado não tem um Conselho Estadual de Recursos Hídricos, e sim um Conselho Estadual de Meio Ambiente. A alegação de que a Lei é taxativa estabelecendo que do CNRH participam representantes dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos é inconsistente: primeiro, porque quando foi promulgada, a maioria dos Estados não havia criado colegiados para tratar de recursos hídricos, devendo portanto ser considerada como diretriz genérica; segundo, porque tendo caráter de lei ordinária não poderia desconsiderar a autonomia estadual para se organizar como desejar para cuidar dos seus recursos hídricos; terceiro, porque nos termos da Constituição todos os Estados têm iguais competências, de modo que não pode o CNRH fazer uma distinção que ao fim e ao cabo coloca o Estado do Acre em situação de desigualdade perante os demais Estados da Federação.
194. Cabe ainda chamar a atenção para a solução adotada pelo Estado do Acre, eis que, ao menos em tese, facilita a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental, cumprindo assim uma das diretrizes gerais de ação para o Poder Executivo dos Estados e do Distrito Federal, estabelecidas pela Lei nº 9.433/1997.
195. A situação merece correção, se não por provocação do Estado, como sabidamente já o fez, sem resposta conclusiva até o momento, até mesmo por decisão do próprio CNRH, através das medidas cabíveis no sentido de permitir que o Conselho de Meio Ambiente do Estado participe, seja como titular, seja como suplente, seguindo a lógica atual de eleição das representações adotada pelo Conselho Nacional, enquanto não houver alteração na sua composição.
196. Por outro lado, considera-se necessário o esclarecimento e definição mais precisa das categorias que compõem o CNRH, explicitando, notadamente com relação às vagas da sociedade civil, o que se pretende de cada uma das representações. Um caso emblemático é a representação dos CBHs, que não está expressamente prevista na Lei, como componente do Conselho. Instituídos como organismos de Estado, por ato dos poderes Executivo federal, estaduais ou Distrital, sua representação passou a compor o Conselho enquadrada na representação das organizações civis de recursos hídricos, segundo o Decreto nº 4.613, de 11 de março de 2003, que regulamentou o CNRH e, posteriormente, o Regimento Interno do Conselho.
197. Estudos anteriores já citados, e o Projeto Legado cuja promoção e formulação estão em curso, por iniciativa da ANA, oferecem outras alternativas e elementos suficientes para a tomada de decisão a respeito da composição do CNRH, pelo próprio Conselho, pela MMA e pela Casa Civil da Presidência da República, a quem compete tramitar o correspondente decreto presidencial. A Tabela 2 mostra um resumo das propostas aqui comentadas em termos dos segmentos e número de representantes. Observa-se que a proposta do Projeto Legado prevê a participação de todos os estados e o Distrito Federal, que comporiam o segmento majoritário, acrescenta representação dos municípios e mantém a representação dos comitês.

Tabela 2. Composição do CNRH

Situação atual		Proposta Projeto Legado ANA (dez./2017)		Proposta alternativa (2010)*	
Poder Executivo Federal	29	Poder Executivo Federal	16	Poder Executivo Federal	13
CERHs	10	Estados e DF	27	Estados e DF	12
Usuários	12	Municípios	2	Usuários	24
–		Usuários e Soc. Civil	18	Sociedade Civil	24
Sociedade Civil (incl. repres. comitês)	6	Comitês Bacias Interestaduais	10	–	
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>Total</b>	<b>74</b>	<b>Total</b>	<b>73</b>

(\*) A proposta visa a uma composição tripartite com equilíbrio numérico entre os poderes públicos, usuários e sociedade civil (Composição da representação do poder público: 13 representantes do Governo Federal, 12 representantes de estados e do Distrito Federal, sendo um por cada região hidrográfica do país).

### Recomendação A.R5: Melhorar a representação e eficácia do CNRH (cont.)

#### vi. Reformular a composição do CNRH:

Para isso, é necessário promover, junto ao MMA e à Casa Civil da Presidência da República, a reformulação da composição do CNRH, via decreto, no sentido de reduzir a representação do Poder Executivo Federal (atualmente em maioria absoluta), com a finalidade de abrir maior representação para os estados e incluir instâncias representativas dos municípios, bem como para esclarecer que os comitês são organismos de estado, no sentido que lhes é dado pela Lei.

### Representação e representatividade

198. É preciso reconhecer que a qualidade da representação é um fator crítico para o sucesso e para a efetividade do SINGREH, em geral, e do CNRH em particular, e, por este motivo, é uma matéria que deve ser objeto de atenção dos entes responsáveis pela implementação da política de recursos hídricos. Ou seja, deve ser também responsabilidade dos agentes públicos empreender iniciativas voltadas a organizar os setores com representação nos colegiados de recursos hídricos, mesmo considerando que estes estão sempre atentos e resistentes a possíveis abordagens que possam significar a tutela dos setores mais frágeis.
199. Os desafios são os mesmos de toda e qualquer política pública que conte com espaços de participação em seu desenho. No SINGREH não é diferente. Neste contexto, antes mesmo de apresentar propostas objetivas, é fundamental tentar alcançar o entendimento comum sobre um conjunto de assertivas diretamente relacionadas com a fragilidade dos colegiados:
1. quando o empoderamento político e as pautas do colegiado são frágeis, a representação dos atores será, necessariamente, frágil;

2. pautas e meios de implementação das deliberações, que não respondem aos interesses estratégicos e objetivos dos setores representados, não catalisam representações de alto nível e nem mesmo um interesse mais estruturado dos diferentes setores;
  3. agendas de colegiados, em especial de CBHs, que não estejam diretamente vinculadas a problemas concretos e objetivos dos setores usuários e/ou percebidos pelas organizações da sociedade civil, têm pouca capacidade de mobilizar interesse e atenção de lideranças com maior grau de representatividade;
  4. procedimentos pesados e burocráticos, para a tomada de decisão e para a implementação das mesmas, afastam as lideranças dos plenários e das discussões nos colegiados de recursos hídricos.
200. Observa-se que, enquanto não houver uma mudança de postura dos entes públicos responsáveis pela orientação estratégica e operação dos colegiados de recursos hídricos, a reclamação sobre os déficits de representação será um grito no vazio. Certamente que maior peso político das representações de segmentos, setores e órgãos públicos que compõem os colegiados pode se caracterizar como um vetor provocador de transformações, podendo ser condição necessária, mas nunca suficiente, para transformar os níveis de reconhecimento da relevância e do papel desses colegiados.
201. A representação nos colegiados de recursos hídricos responderá, direta e linearmente, à importância e ao reconhecimento efetivo que os mesmos receberem por parte dos órgãos públicos com responsabilidade pela operacionalização das políticas de recursos hídricos. O caso do CNRH é emblemático, neste sentido, e seu exemplo dispensa justificativas complementares a tais assertivas e argumentos.
202. Para fazer frente aos déficits de representatividade ainda presentes, além de uma nova dinâmica de eleição dos conselheiros, será necessário atuar junto às formas e dinâmicas de organização setorial, facilitando-lhes acesso à informação e às oportunidades de capacitação promovidas, de diferentes formas, no âmbito do Sistema e, em contrapartida, estabelecendo requisitos mínimos para a participação nos conselhos e o compromisso de disseminação das matérias em tramitação nesses colegiados.
203. Mesmo apresentando um contexto crítico, empreender iniciativas que provoquem um movimento nos setores e nos órgãos com representação nos colegiados de recursos hídricos em torno do incremento de representatividade reveste-se de importância estratégica para a maturidade da gestão das águas e, fundamentalmente, para o fortalecimento dos comitês de bacia.
204. Neste contexto, é fundamental tratar de dois grupos distintos:
1. a representação dos órgãos públicos que demandam uma pura e simples escolha e nomeação do representante no colegiado; e
  2. a representação dos setores usuários e das organizações da sociedade civil, que se constrói a partir de um processo eleitoral que expõe os candidatos a buscar apoio e a assumir compromissos com sua base de representação.
205. Para ambos os grupos, a capacitação é um aspecto central e estratégico.

206. É importante reconhecer que a qualidade da representação é um fator crítico para o sucesso e para a efetividade do SINGREH e, por este motivo, é uma matéria que deve ser objeto de atenção dos entes responsáveis pela implementação da política de recursos hídricos. Ou seja, deve ser, também, responsabilidade dos agentes públicos empreender iniciativas voltadas a organizar os setores com representação nos colegiados de recursos hídricos, sempre atentos à sedução quanto a uma abordagem voltada a tutelar os setores mais frágeis.

### **Recomendação A.R5: Melhorar a representação e eficácia do CNRH (cont.)**

vii. **Melhorar os mecanismos de representação dos membros do CNRH** e instituí-los por meio do Regimento Interno:

Esclarecer e distinguir a natureza da representação dos comitês, que são organismos de Estado e não organizações da sociedade civil;

Para estabelecer mecanismo mais rigoroso, e ao mesmo tempo, mais ágil de indicação e eleição de representantes dos segmentos de usuários e sociedade civil, e estabelecer requisitos mínimos de qualificação para o exercício da representação pelos candidatos a membros do Colegiado Nacional, e fortalecimento da representatividade dos eleitos:

- as procurações, para eleição das representações dos setores usuários da água e da sociedade civil no CNRH, somente poderiam ser emitidas por entidades que participassem de alguma outra instância colegiada do SINGREH;
- as entidades representantes dos setores usuários da água e da sociedade civil deveriam comprovar que possuem mecanismos de diálogo com sua base de representação;
- as representações do Governo Federal deveriam ser exercidas por secretários dos Ministérios ou diretores de agências.

viii. **Melhorar a capacitação dos representantes:**

De órgãos públicos: a capacitação técnica (nas áreas de hidrologia, biologia e engenharia dos setores usuários) de tais representantes é menos relevante que uma capacitação voltada à institucionalidade do SINGREH, aos aspectos políticos que envolvem as esferas de participação no seio de políticas públicas implementadas no âmbito dos poderes executivos e aos conceitos e práticas de representação e representatividade. O processo de capacitação deve evidenciar as oportunidades de fortalecimento e de ganhos de eficiência, na implementação das diferentes políticas públicas em função de uma efetiva interação com os colegiados do SINGREH e, por meio desta, no aprofundamento do diálogo com os demais atores dos governos e da sociedade (envolvendo usuários e organizações da sociedade civil);

Dos setores usuários e das organizações da sociedade civil: é central incrementar o processo de capacitação com conceitos de representação e representatividade, enfatizando a função política do representante e a necessidade de um diálogo constante com a respectiva base de representação. Além do processo de capacitação, podem ser desenvolvidas e disponibilizadas ferramentas, plataformas e sistemáticas voltadas ao compartilhamento de informação, escuta da base de informação, alinhamento de posição e criação de quadros comuns para nortear a participação coerente dos diferentes representantes de cada segmento nos diferentes colegiados do SINGREH. Um exemplo concreto é a estruturação da Rede de Recursos Hídricos da Indústria, instituída em 2009, e em operação até o presente momento. Por meio desta Rede, a representação do setor industrial do colegiado se destaca por sua densidade técnica, coesão e mensagens comuns.

## Câmaras Técnicas

207. As CT do CNRH atuaram intensamente na elaboração de propostas para a regulamentação da Lei nº 9.433/1997, e no fornecimento de subsídios para o plenário do Conselho. Desde a sua instalação, em 1999, até dezembro de 2016, o Conselho emitiu 186 resoluções, as quais, para os fins do presente trabalho, foram classificadas em temas ou áreas de interesse, conforme Tabela 3.

Tabela 3. Tipologia e quantidade de resoluções do CNRH

Resoluções	Quantidade
Resoluções que regulamentam a Lei nº 9.433/1997	38
Resoluções sobre a operacionalização das cobranças	27
Resoluções de conteúdo administrativo	87
Outras resoluções	15
Resoluções revogadas	18
Resolução suprimida	1
<b>Total</b>	<b>186</b>

208. A atividade normativa do CNRH já cobriu todos os instrumentos da Política e uma boa parte das diretrizes de cunho administrativo para a atuação do SINGREH, faltando manifestar-se sobre temas como a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental, em conjunto com o CONAMA; integração da gestão das bacias hidrográficas com a gestão dos sistemas costeiros e estuarinos; e promoção da integração das políticas públicas correlatas especialmente as que se situam na competência municipal, no sentido de fornecer as diretrizes gerais para o tratamento das interfaces entre a gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental, do uso do solo e do saneamento. Uma noção da atividade das CTs, ultimamente, pode ser obtida, considerando que, em 2015 e 2016, foram emitidas 24 resoluções, sendo 14 normatizadoras relacionadas à PNRH e ao SINGREH, e 10, de caráter administrativo. No mesmo período foram realizadas 37 reuniões de, em média, seis das dez Câmaras Técnicas do CNRH. Em 2017, até o final do mês de agosto, foram realizadas 21 reuniões de sete Câmaras Técnicas, porém ainda não foram emitidas resoluções. Assim, observa-se que certo número de CTs não tem tido atividade recente.

209. Por esta razão, tem sido proposta a reconfiguração das Câmaras Técnicas, acompanhada de uma revisão na forma de atuação da Secretaria Executiva, no sentido de tornar o CNRH mais ágil e eficiente para responder às demandas dos seus membros, do Governo e da sociedade.
210. O Regimento atual do CNRH limita o número de CTs permanentes ao máximo de dez, mas a experiência acumulada em 17 anos de funcionamento da maioria delas sugere a possibilidade de redução desse número ou a reestruturação integral das mesmas. O Projeto Legado aborda a questão da necessidade de melhorar a estrutura e funcionamento de suas câmaras técnicas, porém não chega a realizar uma proposição específica. Uma proposta detalhada foi apresentada nos trabalhos de Canali e Soares Neto (2010), supracitados.

### **Recomendação A.R5: Melhorar a representação e eficácia do CNRH (cont.)**

#### **ix. Melhorar a eficácia das Câmaras Técnicas, mediante sua reorganização.**

Revisar o Regimento Interno e Resoluções relativas às CTs no sentido de reformulá-las e atualizá-las, para atender às demandas atuais do SINGREH, tornando-as mais ágeis e eficientes, melhorando também a qualificação técnica dos seus representantes, tendo, por exemplo, a seguinte estrutura, dentre outras possibilidades a critério do próprio CNRH:

- **Câmara Técnica de Planejamento e de articulação das políticas públicas correlatas**, à qual competiria acompanhar o planejamento nacional dos diferentes setores que dependem da gestão adequada dos recursos hídricos, assim como a evolução da implementação de políticas públicas correlatas, visando maior harmonia de objetivos e da atuação governamental, no que interessar ao uso e gestão de recursos hídricos;
- **Câmara Técnica de Diretrizes Complementares para a PNRH e SINGREH**, à qual competiria acompanhar a implementação dos instrumentos da PNRH e a atuação do SINGREH, e propor diretrizes complementares com o objetivo de aperfeiçoá-los;
- **Câmara Técnica de Análise de Projetos e Resolução de Conflitos**, à qual competiria analisar projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos estados em que serão implantados, assim como sobre os conflitos existentes entre CERH e questões que tenham sido submetidas ao CNRH por eles ou pelos CBHs, e sugerir os termos para deliberação do CNRH;
- **Câmara Técnica de Gerenciamento de Corpos de Água de Domínio da União**, à qual competiria analisar matérias encaminhadas pelos CBHs de rios do domínio da União, relativas à cobrança pelo uso da água, à delegação para o exercício de funções de competência das agências de água (AAs), entre outras;



- **Câmara Técnica de Assuntos Legais e Institucionais**, à qual competiria, tal qual a atual CT de idêntico nome, analisar a admissibilidade, a consistência e a correção da redação legislativa de toda a produção das demais CTs, que devam ser submetidas ao Plenário do CNRH, assim como analisar as questões de cunho legal que por ele lhe tenham sido submetidas;
- **Câmara Técnica de Acompanhamento Legislativo e Articulação Estratégica**, à qual competiria acompanhar a tramitação, no Congresso Nacional, de projetos de lei referentes à PNRH e ao SINGREH e sugerir ao Plenário do CNRH as medidas que, porventura, caibam com vistas ao seu aperfeiçoamento.

Neste contexto, além das mencionadas propostas, haveria também a conveniência de considerar duas novas Câmaras Técnicas:

- **CT de Acompanhamento Legislativo e Articulação Estratégica**: tendo em vista as competências do CNRH de formular a Política e de analisar as propostas de alteração das legislações pertinentes a recursos hídricos, percebe-se que a criação de uma articulação sistemática e efetiva com o Congresso Nacional é relevante, no sentido de facilitar, institucionalmente, o encaminhamento de propostas de ajustes e melhorias da PNRH;
- **CT para o Gerenciamento de Rios do Domínio da União**: grande parte da pauta do CNRH se resumirá, com o avanço na implementação do SINGREH, a analisar matérias encaminhadas pelos CBHs de rios do domínio da União, relativas à cobrança pelo uso da água, à delegação para o exercício de funções de competência das AAs, entre outras. Uma dinâmica mais ágil para responder essas demandas do Sistema seria recomendável. Para isso, a Câmara Técnica de Gerenciamento de Recursos Hídricos da União teria delegação do Plenário para deliberar *ad referendum* sobre matérias relacionadas à gestão das águas do domínio da União, simplificando as pautas.

## Coordenação do CNRH com os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos (CERHs)

211. A relação entre o CNRH e os colegiados estaduais e distrital de recursos hídricos e destes com os comitês e agências de água, com os órgãos gestores e entidades da administração direta encarregadas das respectivas políticas de recursos hídricos deve estar baseada na compreensão clara dos princípios sistêmicos. Isso quer dizer que é necessário um reconhecimento geral de que um sistema é formado por partes e sua dinâmica se desenvolve a partir de um bom relacionamento entre as partes respeitando os espaços de atuação e deliberação de cada ente do sistema e a lógica/ordem sistêmica. Quanto mais consolidado o respectivo Sistema de Recursos Hídricos, mais estável e consistente tende a ser a relação entre os colegiados, no mínimo pela relevância, objetividade e maturidade das pautas de interação.
212. Nesse contexto, o reconhecimento claro e profundo das competências de cada um dos entes do

sistema, no caso especialmente dos colegiados de recursos hídricos, é essencial para desenhar propostas para uma dinâmica de articulação mais estruturada.

213. Mas, na realidade, o distanciamento do CNRH e dos CERH de agendas estratégicas na solução de conflitos, como ocorrido na crise hídrica da região sudeste em 2014/2015, e na formulação de pautas com significativas oportunidades de articulação federativa, são uma demonstração clara de perda dos espaços ocupados por tais instâncias colegiadas. Constata-se a carência de uma instância de coordenação entre o CNRH e os CERHs e Conselho Distrital para a formulação de diretrizes do Poder Público para a gestão de recursos hídricos.
214. No âmbito do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), o Comitê de Integração de Políticas Ambientais (CIPAM), vinculado à Secretaria Executiva do CONAMA, articula a formulação da agenda daquele Conselho, coleta sugestões e distribui pautas, e se encarrega do alinhamento do Poder Executivo Federal e os Estados e Distrito Federal quanto às orientações estratégicas. É uma boa referência para consideração sobre a criação de instância similar no âmbito do SINGREH, conforme mencionado anteriormente no Parágrafo 176, sendo objeto de Recomendação similar à Recomendação A. R5, item ii.

### **3.3. ORGANISMOS DE BACIA**

#### **3.3.1. Comitês de Bacia Hidrográfica**

215. O conjunto de argumentos, constatações e proposições descritas neste Relatório está voltado, direta ou indiretamente, para o fortalecimento dos CBHs. Este tema é transversal em toda a discussão precedente. O fortalecimento dos CBHs está diretamente relacionado com o fortalecimento e o reconhecimento do SINGREH pelas agendas estratégicas dos governos e, também, pela capacidade de cada colegiado em prover respostas a problemas concretos no âmbito das respectivas bacias hidrográficas.
216. Nesse contexto reveste-se de importância particular a competência dos CBHs para resolver, em primeira instância administrativa, os conflitos que envolvem usos e conservação dos recursos hídricos. Pouco exercida, tal competência teria a utilidade de estabelecer um processo de resposta efetiva do comitê aos problemas concretos da bacia hidrográfica. Nesse cenário, será primordial que os comitês compreendam que só podem atuar na solução de problemas por meio da mediação ou negociação com base nos princípios, diretrizes e instrumentos previstos nas políticas de recursos hídricos.
217. Além disso, é no espaço dos CBHs que podem se tornar mais evidentes as oportunidades e os ganhos de efetividade decorrentes da articulação das diferentes políticas públicas aplicáveis no território da respectiva bacia hidrográfica. O debate nos CBHs, entre os múltiplos atores, permite que, de forma franca e aberta, exista uma troca relevante de informações e a formação de consensos sobre prioridades e linhas de ação.
218. Entretanto, para materializar as oportunidades identificadas é condição necessária haver um suporte técnico efetivo, estável e de longo prazo para subsidiar os debates no âmbito dos CBHs. O suporte técnico deve apresentar de forma sistemática os contextos técnicos envolvidos na gestão da bacia e os espaços de potencial atuação dos CBHs.

## Características dos comitês

219. No caso geral, é no espaço da bacia hidrográfica que se procede a implementação da Política por meio de uma estrutura institucional que tem seus fundamentos, em primeira instância, na organização dos CBHs, para atuar na totalidade de uma bacia hidrográfica, ou numa sub-bacia hidrográfica de tributário do curso de água principal da bacia, ou de tributário desse tributário; ou, ainda, em grupos de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas.
220. Na prática, a ANA tem adotado categorias distintas, como informa o Relatório de Conjuntura 2016, as quais são Comitê Interestadual ou Federal (quando abrange bacias hidrográficas cujas áreas compreendem mais de um estado); comitês estaduais (cuja área de atuação restringe-se ao limite de uma ou mais bacias hidrográficas inseridas no território de um único estado); e Comitês Únicos (quando há uma única instância deliberativa no âmbito das bacias estaduais e interestaduais; o comitê é criado tanto pelo CNRH quanto pelos CERHs dos estados envolvidos). Tais recortes espaciais coincidem com a abrangência possível dos PRHs.
221. Os comitês são compostos por representantes da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios, conforme for a abrangência da bacia, dos usuários e da sociedade civil.
222. Sua atuação é caracterizada por competências parlamentares e deliberativas entre as quais: (i) promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes; (ii) arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos; (iii) aprovar o PRH da bacia e acompanhar a sua execução e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; (iv) estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados; e (v) estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.
223. **Mas, uma questão importante é a característica de organismo de estado que ainda não é suficientemente entendida**, carecendo ser reforçada especialmente por meio da participação efetiva de tomadores de decisão, no âmbito do poder público, e de mecanismo de implementação das decisões tomadas pelos comitês.
224. A Resolução CNRH nº 145/2012 acrescentou que, além de aprovar o plano da bacia, cabe aos comitês: (i) decidir pela elaboração dos respectivos PRHs de bacia hidrográfica; (ii) promover a articulação do arranjo técnico, operacional e financeiro necessário à elaboração do PRH da bacia hidrográfica; e (iii) acompanhar os trabalhos durante a elaboração dos PRHs da bacia hidrográfica.
225. Em determinadas bacias em que as características não oferecem condições para a implantação dos instrumentos da PNRH, a atuação do respectivo comitê como a Lei prevê, fica muito limitada. É o caso das bacias cujos cursos d'água são intermitentes e que por tal razão dependem de armazenamento intersazonal ou mesmo interanual de água ou de suprimento externo para atender às demandas.
226. Nestas situações não há como aplicar os instrumentos da Política com o sentido da Lei. Por outro lado, o armazenamento ou o suprimento externo podem ser objeto de valoração e rateio de custos entre os usuários, ou entre eles e o Poder Público se houver a iniciativa deste na concepção e implementação de obras com tais finalidades. Torna-se, assim, necessário regular as formas de atuar dos comitês, em casos particulares, como

o supracitado, a partir de orientação dos conselhos estaduais, distrital e nacional. São estas as instâncias que devem estabelecer as condições de contorno e os mecanismos institucionais para que os comitês ocupem os espaços previstos na legislação, em situações que não tenham sido objeto de regulamentação procedimental.

227. O que importa é identificar o espaço de atuação que melhor se adeque à capacidade do comitê para identificar e tratar, naquele espaço, os problemas relacionados com os objetivos da PNRH, que serão, assim, mais complexos quanto maior for a unidade de gestão e, conseqüentemente, mais difícil será a construção de consensos sobre o seu tratamento.

## A problemática

228. Conforme dados do Conjuntura, em 2016 estavam criados 223 CBHs, dos quais 48% têm uma extensão territorial menor de 10.000km<sup>2</sup> e 75% uma extensão territorial menor de 20.000km<sup>2</sup>, ressaltando que a fragmentação dos espaços de gestão tem o inconveniente de colocar em risco a sustentabilidade financeira da estrutura de gestão a partir da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, requisito legal indispensável para a criação de AAs autosustentáveis para assistir os CBHs e realizar as atividades previstas na Lei, sendo, portanto, necessário avaliar os critérios para criação de comitês. Por outro lado, em 2016, existiam nove CBHs federais, sendo que dois deles – o Verde Grande (MG/BA) e Piancó-Piranhas-Açu (PB/RN) são comitês únicos e os outros sete são comitês de integração, que contam, em média, com sete comitês de bacia de afluentes,<sup>17</sup> trazendo desafios de coordenação para uma adequada implementação da gestão de recursos hídricos. A capacidade de um comitê, naturalmente, é constituída, em primeiro plano, pelo reconhecimento institucional que as instituições que o compõem lhe atribuem, em especial o poder público. Entretanto, há um grande número de comitês sem condições de funcionamento, refletindo dificuldades que os órgãos gestores enfrentam para o seu próprio funcionamento adequado, o que resulta no baixo comprometimento dos representantes dos poderes executivos que integram esses colegiados, geralmente da segunda linha hierárquica, dotados de capacidade de decisão muito limitada para fazer com que os comitês atuem de modo adequado.

### Em 2016, estavam criados 223 CBHs:

- 48% com uma extensão territorial menor de 10.000 km<sup>2</sup> (aproximadamente duas vezes a extensão do DF)
- 75% com uma extensão territorial menor de 20.000 km<sup>2</sup> (aproximadamente a extensão de Sergipe)



A fragmentação dos espaços de gestão tem o inconveniente de colocar em risco a sustentabilidade financeira da estrutura de gestão a partir da cobrança pelo uso dos recursos hídricos

### Em 2016, existiam nove CBHs federais, sendo que dois deles comitês únicos e os outros sete são comitês de integração. Por exemplo:

- A bacia do rio São Francisco conta com 18 CBs de afluentes
- A bacia do rio Grande tem 14 CBs



A coordenação para uma adequada implementação da gestão de recursos hídricos nas bacias de rios federais impõe mais um desafio

17 Por exemplo, a bacia do rio São Francisco conta com 18 CBs de afluentes, e a bacia do rio Grande com 14.

230. Por outro lado, **a capacidade de atuação adequada de um comitê depende da capacidade e qualificação individual dos seus membros**, que são representantes da União, dos estados e do Distrito Federal cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação; dos municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação; dos usuários das águas de sua área de atuação; e, das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia. Desde logo, cabem aqui as considerações já feitas a respeito da necessidade de promover constantemente a capacitação e a atualização dos seus membros.
231. Os números de representantes de cada setor mencionado, bem como os critérios para sua indicação, são estabelecidos nos regimentos dos comitês, limitada a representação dos poderes executivos da União, estados, Distrito Federal e municípios à metade do total de membros, conforme estabelece a Lei nº 9.433/1997. Na prática, o número de representantes dos usuários e das entidades civis tem variado.
232. Mas, uma questão importante é a característica de organismo de Estado que ainda não é suficientemente entendida, carecendo de ser reforçada especialmente através da participação efetiva de tomadores de decisão, no âmbito do poder público, e de mecanismo de implementação das decisões tomadas pelos comitês.
233. **Outra razão importante é que a representação das entidades civis de recursos hídricos, nos colegiados em geral, dispõe de poucos recursos e baixa capilaridade, o que afeta a visibilidade e a capacidade de mobilização e, conseqüentemente, a representatividade do setor.** É assim mesmo, ou talvez por estas mesmas razões, os representantes do setor têm por vezes apresentado visões e opiniões marcadamente pessoais, mormente ao defenderem que os comitês são organizações da sociedade civil, quando, em verdade, são organismos de estado, integrantes de um sistema instituído pela União para o gerenciamento de recursos hídricos, que materializam a forma descentralizada e participativa de fazer a gestão determinada pela legislação. Em consequência, o custo de transação no âmbito dos colegiados tem sido elevado, refletido pela demora e dificuldade para a tomada de decisões importantes por parte do poder público.
234. Na opinião de atores muito qualificados, a presença dos órgãos de governo nos CBHs (e conselhos), na maioria das vezes, não é efetiva em termos de representatividade (os dirigentes não se fazem presentes e seus representantes não têm poder de decisão). O governo geralmente usa o espaço do CBH para legitimar suas proposições e, em alguns casos, para mediar conflitos, quando vai ser muito desgastante assumir o “ônus” de tomar a decisão sozinho (ex: racionamentos, redução de consumo, intervenções que não contam com a aprovação de parte da sociedade etc.).
235. **Mesmo fazendo parte da maioria dos CBHs, os OGs geralmente não levam decisões e pautas estratégicas para serem discutidas nos CBHs** (por exemplo, decisões sobre transposição ou instalação de um complexo industrial altamente intensivo em água). Não são repassadas, de forma eficiente e sistemática, informações sobre a bacia (sua disponibilidade hídrica, outorgas concedidas, monitoramento quanti e qualitativo etc.). Em muitos casos, não são respeitados os planos de bacia, especialmente, quando se trata de captar recursos (fontes nacionais e internacionais) para realização de obras.
236. Enfim, por parte do governo, “empurra-se” os CBHs para certa marginalidade no Sistema, tratando-o como se fosse algo à parte, que se consulta e se procura quando convém. Assim, o Go-

verno garante alguma funcionalidade para realização de reuniões e encontros dos CBHs, mas não estabelece com eles uma pauta estratégica para a gestão de recursos hídricos nas suas bacias.

237. Pelo lado da sociedade (usuários e organizações da sociedade civil) e do poder público municipal, perde-se a motivação inicial de participar do CBH ao perceberem que, na prática, este organismo está longe de assumir as atribuições que lhe são conferidas no arcabouço legal como um organismo colegiado de Estado. Uma parte significativa dos membros, talvez até os que garantem uma melhor representatividade nos diferentes segmentos e poderiam contribuir de forma mais efetiva para a gestão de recursos hídricos, afastam-se do CBH, ficando, em muitos casos, um conjunto de entidades (e/ou indivíduos) que, por não verem concretizada uma pauta estratégica com o órgão gestor, iniciam um processo de contraposição/cobrança sistemática de ações do governo, que, em muitos casos, nem são tão relevantes para a gestão dos recursos hídricos na bacia.
238. Sem conseguir ampliar a participação e a representatividade dos diferentes segmentos, a composição dos comitês (por vezes já esvaziada) se repete sistematicamente após cada “renovação”, cristalizando posições e tornando as relações comitê/órgão gestor cada vez mais acirradas. Enfim, uma instância do SINGREH, que deveria ser o espaço de articulação institucional, de estabelecimento de pactos e consensos, de negociação de conflitos, de efetivação da participação e de controle social, passa a ser geradora de conflitos.
239. É fundamental compreender com maior profundidade, o que, de fato, está ocorrendo no processo de construção dos espaços participativos do SINGREH (CNRH, CERHs, CBHs), quer seja na criação destes colegiados, na mobilização social e procedimentos eleitorais para sua constituição, na representatividade de seus membros, na sua relação com o órgão gestor e demais colegiados do sistema, na sua sistemática de funcionamento, nas suas pautas e deliberações.
240. É essencial, portanto, enfrentar esta questão. A prática da participação social no SINGREH precisa ser analisada em profundidade para então se propor estratégias e mecanismos de aperfeiçoamento estruturantes desses espaços visando assumirem de forma efetiva as atribuições legais que lhes compete na PNRH.

## Diferenças entre o modelo francês e o brasileiro

241. Na França, cujo modelo é tido como inspirador do modelo brasileiro, os CBHs têm forte conotação de organismos de estado, encarregados da implementação das políticas públicas correspondentes no âmbito de cada bacia hidrográfica. Ou seja, através do prefeito da bacia, o estado coordena e acompanha a implementação da política e das ações relativas ao uso e a conservação dos recursos hídricos, a partir dos planos e das decisões tomadas pelos comitês. Além disto, como se verá, há um esquema de organismos locais de planejamento que elaboram planos locais específicos – Planos de Desenvolvimento e Gerenciamento de Água (SAGEs) –, derivados dos planos de bacia – Plano Diretor de Desenvolvimento e Gerenciamento de Águas (SDAGE) – e implementam as ações em distintas áreas da bacia hidrográfica.
242. Mais tarde, a área de atuação dos comitês foi ampliada para todas as questões da bacia – SDA-GE –, mas sempre de forma compartilhada com os demais órgãos de estado.



243. Na experiência francesa, o CBH e a própria AA, que é pública, contam com a forte presença dos órgãos governamentais na sua composição, resultando num efetivo poder deliberativo deste colegiado, ainda que, no início, se restringisse ao plano de investimentos com recursos da cobrança (o que não fosse financiado pelos usuários de água, não constituía sua área de atuação com poder deliberativo).
244. No quadro estabelecido pelas políticas nacionais e europeias de gestão das águas, firmam-se diretrizes vinculantes para o seu uso e conservação na bacia hidrográfica, razão pela qual se exige a qualificação dos representantes para a tomada de decisões sobre os objetivos, diretrizes e ações a serem empreendidas na bacia. Ressalte-se que o reconhecimento institucional, a qualificação dos membros e a capacidade para formação de consensos e tomada de decisões são as chaves do bom funcionamento dos comitês.
245. O prefeito coordenador da Bacia tem por atribuição animar a implementação da política de águas e coordenar a ação dos prefeitos dos departamentos e regiões da bacia, garantindo a coerência e consistência das decisões. É assistido por uma delegação de bacia, que assegura o secretariado, a execução e coordenação da ação dos serviços descentralizados do estado que trabalham no domínio da água, bem como a prestação de aconselhamento e assistência técnica aos organismos de bacia. No Brasil, não se vislumbra a viabilidade de constituir tal figura.
246. O Quadro 4 mostra as principais competências dos comitês brasileiros, em comparação com as dos comitês franceses, considerados como fonte de inspiração do modelo nacional.
247. Entre outras questões próprias de cada modelo, observa-se que diferentemente do que ocorre no modelo francês,<sup>18</sup> aqui, segundo a Lei nº 9.433/1997, não compete aos comitês elaborar o plano da bacia, e sim apenas aprová-lo. A elaboração de planos de bacia é competência das AAs ou, caso não existam, das entidades delegatárias, ou, na falta destas, pelos órgãos gestores. Mas, a Resolução CNRH nº 145 determina que a elaboração dos planos deve ser acompanhada pelos comitês, que promoverão o debate sobre as questões levantadas em cada etapa, até a sua aprovação.

Quadro 4. Competências dos comitês de bacia hidrográfica no Brasil e na França

Competências dos comitês brasileiros	Competências dos comitês franceses
<p>Promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes;</p> <p>Aprovar e acompanhar a execução do plano de recursos hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;</p> <p>Estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados;</p> <p>Estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo; e</p> <p>Arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos.</p>	<p>Definir a política de gestão de recursos e proteção de ambientes naturais, conciliando as necessidades da bacia com as orientações nacionais de diretrizes européias;</p> <p>Preparar o plano de gestão da bacia (SDAGE);</p> <p>Dar recomendações sobre projetos importantes;</p> <p>Orientar intervenções da agência de águas.</p>

18 Disponível em: <<https://sdage-sage.eau-loire-bretagne.fr/sites/sdage-sage/home/le-sdage/quest-ce-que-le-sdage.html>>.



248. Se, por um lado, a sistemática aqui adotada agora se aproxima daquela adotada no modelo francês, eis que lá, antes de ser definitivamente aprovado, o SDAGE é colocado em consulta junto aos conselhos gerais, conselhos regionais, Missão Interministerial de Água e Comissão Nacional da Água e deve finalmente ser aprovado pelo prefeito coordenador da bacia, tornando-se vinculante. Por outro lado, aqui, a aprovação do plano pelo comitê não é vinculante, o que reduz fortemente o papel do comitê como organismo de estado.
249. Em suma, os diagnósticos existentes no Brasil mostram que ainda é necessário trabalhar para a construção de um sistema voltado à implementação dos planos e estabelecimento de compromissos vinculantes, incluindo uma definição da cadeia de competências, obrigações e fontes de recursos. Esta parece ser uma ameaça à motivação dos comitês e, conseqüentemente, ao SINGREH, caso a questão não venha a ser resolvida.
250. Em resumo, durante a fase de diagnóstico deste estudo, a baixa eficácia dos CBHs foi um dos principais gargalos identificados. No entanto, não se propôs uma análise aprofundada deste tema, pois entende-se que este é um assunto muito complexo e que merece ser tratado por meio de uma análise específica, sendo esta a razão da principal recomendação apresentada abaixo, no item “i”. No entanto, ao longo do estudo dos outros temas, algumas questões foram ressaltadas com muita clareza e deram origem a recomendações mais específicas, as quais encontram-se nos itens “ii” a “iv”, a seguir.

### **Recomendação A.R6: Avaliar e melhorar a representação e a eficácia dos CBH**

- i. **Realizar estudo específico sobre a gestão participativa no SINGREH, com foco especial nos comitês de bacia**, visando avaliar a efetividade do conceito de governança previsto no arcabouço legal, identificar seus desafios no contexto da cultura institucional do país e propor estratégias e mecanismos de aperfeiçoamento. Este estudo deve ser feito pela SRHQ, com participação da ANA.

É essencial enfrentar esta questão. A prática da participação social no SINGREH, por meio dos comitês, precisa ser analisada em profundidade, para então se propor estratégias e mecanismos de aperfeiçoamento estruturantes desses espaços visando assumirem de forma efetiva as atribuições legais que lhes compete na PNRH;

Esta recomendação corrobora a proposição da OCDE (2015) de “dar um passo para trás [...] para] produzir dois passos à frente no futuro, trazendo como recompensa a efetividade e a capacidade de implementação”;

Propõe-se considerar outras formas de gestão participativa que sejam mais aderentes às realidades locais, a exemplo das comissões gestora de açudes e vales perenizados no Ceará (ver Recomendação A.R3 deste estudo). Para tanto, é preciso definir claramente seus mecanismos e atribuições, além da vinculação com os colegiados participativos existentes (CBHs e CERHs);

Cabe ressaltar a necessidade de avaliação das formas mais eficientes de gestão participativa, definindo claramente os mecanismos e atribuições.

- ii. **Avaliar a necessidade de critério de viabilidade mais rígido para a criação dos comitês de bacia**, condicionando-a à capacidade institucional instalada no estado, bem como a viabilidade financeira de eventual agência a ser criada, pela cobrança pelo uso da água. Para isso, seria necessário promover a revisão da Resolução CNRH nº 05/2000 e correlatas estaduais.

Tal critério deveria privilegiar a sustentabilidade e assegurar o comprometimento e engajamento do órgão gestor e dos atores sociais envolvidos no Comitê da Bacia com a manutenção de condições objetivas para seu funcionamento até sua maturidade institucional, notadamente a aprovação do plano da bacia e a implementação da cobrança pelo uso da água;

Esta proposição se alinha às recomendações OCDE (2015) de criar comitês somente quando os poderes executivos de uma bacia hidrográfica forem claros e efetivos, seja por meio de uma agência de bacia ou do próprio órgão gestor de recursos hídricos do estado.

- iii. **Fortalecer a capacidade de atuação dos membros dos comitês.**

Realizar programas de capacitação para os membros dos comitês, com ênfase em ciências sociais e ciências políticas, visando proporcionar-lhes competências complementares e maior clareza quanto à institucionalidade, a dinâmica de funcionamento e objetivos do SINGREH e das Políticas de Recursos Hídricos para participarem de forma esclarecida na discussão e na tomada de decisões em assuntos estratégicos para a bacia hidrográfica, tais como a definição da cadeia de competências, de compromissos e de fontes de financiamento e rateios para a implementação do plano de recursos hídricos, mecanismos de integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental, saneamento e uso do solo, e outras questões imprescindíveis para aprimorar a qualidade da gestão.

- iv. **Aprimorar a participação e representação dos membros do comitê.**

Especificamente, dar ênfase à necessidade de uma participação efetiva do Poder Executivo Federal (nas bacias de rios federais), estadual e municipal nos comitês, visando incluir a sua participação na discussão e aprovação dos planos da bacia hidrográfica, na tomada de decisões, e no compartilhamento dos compromissos para a implementação desses planos;

Assim como fortalecer os processos eleitorais, qualificando os critérios para eleição dos representantes dos setores usuários e das organizações da sociedade civil, condicionando a participação de tais representantes à adoção de mecanismos de consulta e repasse de informações à sua base de representação.

### 3.3.2. Modelo de agências de água e entidades delegatárias

251. **As AAs previstas na Lei nº 9.433/1997, ou ABs, conforme legislação de alguns estados, foram concebidas para operar na mesma área de atuação de um ou mais comitês e exercer a função de Secretaria Executiva do respectivo ou respectivos CBHs.** Sua criação, em âmbito federal deve ser autorizada pelo CNRH ou pelos CERHs, mediante solicitação de um ou mais CBH, o que implica na prévia existência destes, e está condicionada à viabilidade financeira assegurada pela cobrança do uso dos recursos hídricos em sua área de atuação.
252. No âmbito deste estudo, não se buscou analisar o desempenho das agências delegatárias, mas o modelo de AA previsto na Lei nº 9.433/1997, e a opção de uso de agências delegatárias. Além dos aspectos aqui abordados, alguns pontos referentes ao financiamento destas agências foram abordados no Capítulo 7, sustentabilidade financeira, do Relatório Consolidado, Volume I.
253. As AAs são uma engrenagem essencial para viabilizar a descentralização da gestão dos recursos hídricos, considerando a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão, e, por esta razão, deveriam ser implantadas de forma a que se possa contar com apoio técnico e financeiro firme aos comitês a fim de dar consequência a tal finalidade.
254. Desde logo, ressalte-se a importância de observar a economia de escala na definição da área de atuação dos comitês e das agências, considerando que uma só agência para atender a um grupo de comitês de uma bacia hidrográfica poderá resultar em melhores condições de assegurar a sua sustentabilidade financeira e maior uniformidade de procedimentos de arrecadação, aplicação de recursos financeiros e rateio de custos de obras de interesse comum ou coletivo.
255. Para o desempenho da função executiva do(s) comitê(s), a Lei lhes atribuiu uma série de competências, entre as quais se destaca a de efetuar, mediante delegação do outorgante, a cobrança pelo uso de recursos hídricos, disposição esta que assume grande relevância, pois é ela que essencialmente condiciona a personalidade jurídica de uma agência.
256. **Embora a Lei não tenha definido a personalidade jurídica das AAs, o entendimento predominante é o de que, tendo em vista que os recursos a serem arrecadados são de natureza pública, provenientes da cobrança pelo uso de bem público, elas devem ter personalidade jurídica de direito público,** ou seja, uma autarquia, ou fundação pública de direito público, ou ainda um consórcio público, sempre instituídas pelo poder público, como explica Granziera (2001), e a ele vinculadas. Cabe ressaltar que as fundações públicas de direito se confundem, em grande medida, com as autarquias, a partir do entendimento emanado do STF que as considera espécie do gênero autarquia, sendo conhecidas como autarquias fundacionais, seguindo o mesmo rito de criação.
257. É interessante notar que, na França, as AAs são entes públicos do Estado, dotados de personalidade jurídica própria e autonomia financeira, sujeitos à dupla tutela do Ministério da Ecologia, do Desenvolvimento Sustentável e da Energia, e do Ministério da Economia e Finanças. São supervisionadas por um conselho de administração com cerca de 30 membros, representando o poder público, os

usuários e as comunidades locais, na proporção de um terço para cada setor. Efetuam a cobrança, observando os princípios do poluidor-pagador e do usuário-pagador e atuam em apoio aos comitês e comunidades locais, financiando a implementação dos planos de bacia e ações locais. Há seis agências que atuam em todo o território metropolitano do país, incluindo a Córsega.

258. Aqui, **ainda não foram criadas agências públicas** principalmente pela possível inconveniência política em criar-se novos entes públicos, seja uma autarquia seja um consórcio público, necessariamente por lei de tramitação reativamente demorada, como também por dificuldades antevistas para assegurar-lhes a sustentabilidade financeira.
259. Segundo Granziera (2001), o consórcio público, com personalidade de direito público, implica um comprometimento político por parte dos estados envolvidos, assim como da União, de acordo com o desenho institucional da agência e lembra que o protocolo de intenções, instrumento de acordo político entre os consorciados, só tem validade se ratificado por lei específica de cada ente federado.
260. Embora um ente de direito público seja, em tese, o mais seguro juridicamente, apresenta-se de difícil implantação e talvez não seja tão eficiente quanto seria desejável por estar sujeito às mesmas normas da administração pública que impõem dificuldades administrativas para manter a desejável regularidade do fluxo financeiro e a correspondente prestação de contas. Deste modo, parece não valer a pena insistir na linha de implementá-lo, pelo menos enquanto não se equacionar procedimentos realmente eficientes para o fluxo de recursos e prestação de contas.
261. **Como alternativa**, em função da necessidade de ter-se entidades de apoio aos comitês que se criavam no país, e com o início da cobrança em algumas bacias de rios de domínio da União, disponibilizando recursos para a gestão dos respectivos recursos hídricos, promoveu-se no âmbito federal a **Lei nº 1.088/2004, que autoriza a ANA a firmar contratos de gestão, por prazo determinado, com entidades sem fins lucrativos, que se enquadrem no disposto pelo art. 47, da Lei nº 9.433/1997, que receberem delegação do CNRH para exercer funções de competência das AAs.**
262. O modelo de delegação a entidade sem fins lucrativos que se enquadrem nos critérios estipulados na Lei nº 9.433/1997 é ainda a única alternativa para o exercício das funções de AA de alcance imediato, uma vez que está regulamentada e está se consolidando, apesar de seu caráter temporário.
263. **A delegação, no entanto, exclui a competência para efetuar a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, função que permanece com o outorgante.** Da mesma forma, em alguns casos, os órgãos gestores acabam por assumir outras funções que competiriam às agências, situação que, de um lado, restringe a atuação das delegatárias e, de outro, lhes impõe ônus, agravado pelo fato de que a arrecadação por eles promovida tem sido repassada, segundo a lei, às entidades delegatárias para aplicação na bacia hidrográfica que lhe deu origem, nada ou pouco lhes restando para a cobertura do custeio ou investimentos próprios. Constatase, pois evidente disfunção no Sistema: **as delegatárias não recebem a delegação plena para atuar como AA, e os órgãos gestores assumem a parte das funções não delegadas, porém sem resguardar para si a parte dos recursos arrecadados que lhes caberia para exercê-las.**

264. A natureza pública dos recursos da cobrança pelo uso da água e a atrofia da função financeira dessas entidades parece ser o gargalo que dificulta o seu funcionamento nas condições atuais. Evidentemente que o exercício da função técnica não pode ser desvinculado das funções financeiras que, em último caso, determinam os mecanismos de financiamento da estrutura gerencial e a capacidade de investimento destas entidades. Modernizar os esquemas de financiamento das agências de água é essencial.
265. **Em grande medida, a dificuldade que enfrentam as entidades delegatárias se refere às normas administrativas e ao fluxo de recursos, devido ao ambiente de duplo domínio em que atuam,** especialmente quando há mais de um estado envolvido na relação com a União, situação em que a aplicação de recursos e a prestação de contas devem seguir as normas próprias de cada um dos entes federados envolvidos, ou seja, as normas federais e as dos estados, em geral distintas entre si, exigindo considerável esforço das entidades para atendê-las concomitantemente.
266. Afora isso, a solução tem abrigado, relativamente bem, as situações em bacias de duplo domínio onde a escolha da entidade delegatária é aprovada por consenso no âmbito dos comitês interestaduais. Desde então, as entidades delegatárias criadas estão exercendo a delegação, todavia, ainda estão se consolidando, pois têm autonomia limitada e enfrentam dificuldades administrativas e de sustentabilidade, para as quais ainda não há soluções satisfatórias. Especialmente, encontram dificuldades na aplicação dos recursos arrecadados e transferidos pela ANA para a implementação de ações definidas em planos de recursos hídricos da bacia ou, circunstancialmente, pelos comitês.
267. No âmbito estadual, alguns criaram agências públicas, que ainda estão se consolidando para atuar como órgão gestor e, em certa medida, como agência de água, segundo previsão da lei que lhes deu origem, enquanto, alguns estão seguindo na linha da delegação das funções de agência a entidades sem fins lucrativos. Outros adotaram modelos próprios de agência, inclusive com personalidade jurídica de direito privado. Há também os que estão mantendo as funções de agência cumulativamente nos respectivos órgãos gestores de recursos hídricos, enquanto não definirem solução mais adequada. Em qualquer caso, porém, o fortalecimento do órgão gestor será sempre necessário, inclusive para capacitá-lo na administração dos contratos de gestão que venham a ser assinados seja com agências, seja com entidades delegatárias. Em outras palavras, qualquer que seja a solução mais adequada, esta não excluirá a necessidade de um órgão gestor forte.
268. Veja-se o caso do Estado de São Paulo que adotou fórmula própria através de lei específica que autoriza o Poder Executivo a participar da constituição de Fundações Agências de Bacias Hidrográficas dirigidas aos corpos de água superficiais e subterrâneos de domínio do Estado de São Paulo, as quais tem sido criadas como pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que recebem a delegação do Estado para, entre outras funções, efetuar a cobrança pela utilização dos recursos hídricos de domínio do Estado, na forma fixada pela lei. O modelo adotado se aproxima do modelo de delegação a entidade sem fins lucrativos previsto na Lei nº 10.881/2004, com a diferença que o Estado está autorizado a participar da criação de Fundações Agências de Bacia com recursos assegurados pelo Fundo Estadual de Recursos Hídricos.
269. É interessante notar que a Fundação Agência das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Ca-

pivari e Jundiá, instituída segundo a legislação paulista, para atuar na porção paulista das bacias, foi equiparada por ato do CERH-MG a uma agência de bacia segundo a legislação mineira para atuar na porção mineira das bacias, mediante contrato de gestão firmado com o Estado de Minas Gerais, podendo inclusive efetuar, mediante delegação do outorgante, a cobrança pelo uso de recursos hídricos daquela porção das bacias. A Fundação firmou ainda contrato de gestão com a ANA, nos termos da Lei nº 10.881/2004, pelo qual recebeu delegação para exercer as funções de agência de bacia referentes à porção dos recursos hídricos de domínio da União nas referidas bacias. Os Comitês federal, paulista e mineiro por demanda da ANA analisaram a possibilidade de compor um consórcio público a ser formado pela União e pelos dois Estados como solução definitiva para o exercício pleno das funções de agência das bacias, que teria normas próprias, segundo a legislação vigente, o qual, entretanto não prosperou.

270. Solução similar foi adotada na bacia do rio Paraíba do Sul, onde a Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (AGEVAP), instituída em 2002, com a personalidade jurídica de uma associação de direito privado, com fins não econômicos, voltada inicialmente para o exercício das funções de Secretaria Executiva do Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP), desenvolvendo também funções de agência de bacia previstas na Lei nº 9.433/1997, principalmente no que se refere à elaboração do Plano de Recursos Hídricos e à execução das ações deliberadas pelo Comitê para a gestão dos recursos hídricos da Bacia. A AGEVAP mantém hoje cinco contratos de gestão: o primeiro assinado em 2004 com a ANA, para atendimento ao CEIVAP; o segundo em 2010 com o Instituto Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro (INEA), para exercer a função de Agência de Bacia e Secretaria Executiva de quatro Comitês Afluentes do Rio Paraíba do Sul (CBH Médio Paraíba do Sul, Comitê Piabanha, CBH Rio Dois Rios e CBH Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana). O terceiro contrato também assinado em 2010 com o INEA, para atuação da AGEVAP junto ao Comitê Guandu; e o quarto e o quinto contratos de gestão foram assinados em 2014, com o Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM), para atendimento aos Comitês de Bacias dos Afluentes Mineiros dos rios Preto e Paraibuna (CBH Preto Paribuna) e dos rios Pomba e Muriaé (COMPÉ).
271. Ambos os casos - Agência das Bacias Hidrográficas PCJ e AGEVAP – ilustram bem a carga administrativa e burocrática que as entidades são obrigadas a enfrentar na administração do fluxo de recursos financeiros e prestação de contas segundo normas próprias da administração pública de cada um dos entes federados que delas participam, diretamente ou por meio de contratos de gestão. A homogeneização de normas e procedimentos tendo em vista a redução da carga administrativa e burocrática das entidades delegatárias deveria ser perseguida pelos referidos entes.
272. Assim como São Paulo, o Ceará adotou fórmula própria, adequando o modelo de gestão à realidade local, na medida em que criou uma Companhia de Gestão de Recursos Hídricos, ente público de direito privado, sem fins lucrativos, que se ocupa da operação e manutenção da infraestrutura hídrica construída pelo Estado ou delegada pela União, e de efetuar a cobrança pelo suprimento de água bruta aos usuários, desfrutando assim de relativa autonomia financeira. Atua em apoio aos Comitês de bacia instituídos pelo Estado e entidades civis de recursos hídricos como associações de usuários e comissões gestoras de açudes. É considerado como um bom paradigma para situações similares. O modelo cearense tem se mostrado atraente, mas só



seria replicável a partir da definição de uma política de Estado, que garanta a estruturação e efetividade de um órgão gestor estadual de recursos hídricos, podendo ser solução para outros estados que guardem alguma semelhança com os pressupostos que deram origem ao modelo de gestão do Ceará, como por exemplo a existência de infraestrutura hídrica cuja operação permita a auto sustentabilidade da entidade, o fortalecimento institucional e a garantia da perenidade da política de recursos hídricos.

273. Outras soluções têm sido cogitadas no país, como por exemplo, consórcio de usuários privados, porém não prosperaram, porque em geral teriam interesse empresariais de difícil conciliação com o interesse público. Assim sendo, as entidades delegatárias, embora criadas por prazo determinado, e apesar dos problemas que enfrentam, por enquanto tendem a se tornar uma solução duradoura, uma vez que não se vislumbra outra alternativa senão aperfeiçoar o modelo de contrato de gestão e solucionar as dificuldades encontradas.
274. Ante as dificuldades apontadas, as agências/entidades delegatárias deveriam atender a mais de um comitê em cada estado, podendo eventualmente ser uma única em cada estado, ou até mesmo em situações de duplo domínio, em favor da economia e da busca de maior eficiência da gestão, permitindo-se o uso dos recursos que lhes forem repassados conforme as necessidades, tanto nas sub-bacias de maior como nas de menor capacidade de arrecadação. Atualmente, em geral por disposição legal, a aplicação de recursos arrecadados com a cobrança em outra bacia que não aquela que lhes deu origem sofre limitação, mas o fato é que a gestão em bacias de pequeno potencial de arrecadação não pode ser deixada de lado somente por tal circunstância, especialmente no âmbito de um mesmo estado.
275. Observe-se que a opção por uma única agência, na bacia ou no estado, não obsta a desejável subsidiariedade, uma vez que o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e a articulação da atuação das entidades intervenientes será sempre uma competência dos diversos comitês que possam existir na bacia hidrográfica. À agência ou entidade delegatária caberá sempre, por sua vez, o papel de braço executivo apenas. Mas, enquanto não se justificar a delegação para o exercício de funções de agência, a alternativa de contratação parcial de serviços específicos pelo órgão gestor para atender demandas de apoio técnico e administrativo aos comitês parece ser capaz de atender necessidades imediatas da gestão.
276. A ANA tem se preocupado em dar condições de instalação e início de funcionamento às entidades delegatárias em bacias de rios de domínio da União, destinando-lhes uma dotação financeira até que se inicie a cobrança. O procedimento é negociado, caso a caso, sendo desejável a sua institucionalização por meio de regra geral que eventualmente se torne o procedimento padrão para todas as entidades delegatárias a serem criadas. Além disso, as entidades delegatárias devem ser estimuladas a buscar outras fontes financeiras para o seu custeio e financiamento de suas ações, somando-se aos recursos oriundos da cobrança que lhes venham a ser transferidos por força de contratos de gestão firmados com os órgãos gestores de recursos hídricos. Do ponto de vista estrutural, torna-se necessário rever os esquemas de financiamento das entidades delegatárias, visando a abrir outras possibilidades de novas receitas. Nesse contexto, duas propostas parecem óbvias e imediatas: (i) a criação de mecanismos de aplicação reembolsável dos recursos



arrecadados por meio da cobrança pelo uso da água; e (ii) o resgate do mecanismo de rateio de custos de obras de uso múltiplo, que viabilizariam à agência a possibilidade da cobrança de taxas de administração e de agente técnico dos contratos de rateio de custo.

### **Recomendação A.R7: Avaliar a viabilidade do modelo de agências de água (AAs) e melhorar a eficácia das entidades delegatárias**

- i. **Avaliar, caso a caso, a necessidade, a oportunidade e a sustentabilidade da criação de AAs ou de bacia hidrográfica, ou da delegação de tais funções, *vis-à-vis* à alternativa de fortalecer o respectivo órgão gestor, atribuindo-lhe também funções de única agência estadual**, provendo-lhes capacidade institucional e técnica capaz de gerar os recursos necessários para a sua autosustentabilidade, tendo presente novos paradigmas organizacionais.
- ii. **ANA e Órgãos Gestores devem encaminhar aos conselhos proposta para compatibilizar a amplitude territorial das entidades delegatárias ou AA com a sustentabilidade financeira da cobrança.** Em bacias de rios de domínio da União, por exemplo, é importante que a entidade delegatária atenda a um número de bacias suficiente para proporcionar **economias de escala e subsídios cruzados**, o que impõe a adesão de comitês estaduais à mesma delegatária do comitê de integração, como fez a bacia do rio Paraíba do Sul. Isto torna possível fornecer os serviços de gestão “engajamento dos usuários” e “estratégia e planejamento” a todos os usuários, mesmo aqueles em bacias com baixa capacidade de arrecadação. A amplitude mínima depende das características socioeconômicas da área de abrangência. A entidade deve ter amplitude suficiente para poder distribuir os recursos da cobrança conforme a necessidade de serviços de gestão das bacias, em sua área de atuação. Há duas formas de se construir a solidariedade financeira: via modelo de cobrança em que o retorno é dado ao conjunto de bacias do estado e não apenas à bacia arrecadadora, viabilizando o financiamento de ações em bacias com menor ou nenhum potencial de arrecadação (ex.: Ceará) ou nos casos de bacias de rios de domínio da União, via modelo de agência única para o rio federal e as sub-bacias estaduais (ex.: Paraíba do Sul).
- iii. **Realizar estudo mais aprofundado do modelo de AA e a sua viabilidade no contexto brasileiro**, especialmente considerando as diferenças regionais.
- iv. **Avaliar conclusivamente o modelo de delegação a entidades sem fins lucrativos** – entidades delegatárias – quando for o caso, e promover as melhorias necessárias, incluindo maior clareza na repartição das competências remanescentes ao órgão gestor, critérios de seleção das entidades e considerando que talvez este modelo venha a ter vida longa, por falta de alternativa política e administrativamente viável em curto prazo.
- v. **ANA, à SRHQ/MMA e ao CNRH avaliar a necessidade de aumentar o limite de custeio das delegatárias**, atualmente, conforme previsão legal, limitado a 7,5% e tido como insuficiente em alguns casos.

**As seguintes ações cabem à ANA, aos órgãos gestores e aos organismos de bacia:**

- vi. **Estabelecer indicadores e metas** para contratos de gestão com entidades delegatárias que sejam mais aderentes aos planos de bacia hidrográfica. Em bacias hidrográficas com uma delegatária atuando em mais de um comitê, sobretudo em bacias de rios de domínio da União, **harmonizar a definição de indicadores, programas de trabalho e manual operativo** (que rege procedimentos e critérios de avaliação do cumprimento do programa de trabalho dos contratos de gestão), de modo a facilitar a atuação da delegatária quanto ao uso dos recursos e prestação de contas.
- vii. **Reclassificar despesas.** Despesas consideradas como “meio” (estrutura administrativa comum: diretoria, assessoria jurídica, assessoria contábil, gerências administrativa e financeira) são necessárias às atividades finalísticas, que têm despesas finalísticas (gerência de um contrato específico de gestão). Cada contrato de gestão de uma entidade delegatária apresenta, portanto, despesas “meio” e despesas “finalísticas”, estas últimas variáveis conforme o contrato. A limitação de uso de 7,5% para custeio da estrutura administrativa, porém é geral, o que acaba por limitar a quantidade de contratos de gestão firmados e a quantidade de recursos que podem ser aplicados. Neste caso, deve ser buscada a reclassificação de despesas “meio” como “finalísticas”, quando possível, para evitar que o número de contratos de gestão seja limitado pelos custos da estrutura administrativa comum (“meio”).
- viii. **Revisar e melhorar a Resolução ANA nº 552/2011**<sup>19</sup> para tornar a execução dos recursos financeiros dos comitês mais eficientes e transparentes e permitir a harmonização, por exemplo, de procedimentos de prestação de contas.

### 3.4. PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

277. Apesar de não ser objeto de nenhuma recomendação específica, foi evidenciado ao longo do desenvolvimento deste estudo vários problemas relacionados à participação dos municípios na GRH, registrados nesta seção.
278. Percebe-se em âmbito nacional que a participação dos municípios, na gestão dos recursos hídricos, é tímida e talvez pouco efetiva em termos de ações de responsabilidade nessa instância. De fato, os municípios não detêm poder de gestão sobre os recursos hídricos, uma vez que a Constituição Federal não dispõe quanto à existência de águas municipais.

---

19 A Resolução nº 552/2011, da ANA, estabelece os procedimentos para compras e contratação de obras e serviços com emprego de recursos públicos pelas entidades delegatárias de funções de AA.

279. No entanto, a Constituição define como sendo de competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.
280. Neste contexto, está previsto que leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar, em âmbito nacional. Sob tal aspecto, há que investigar-se a viabilidade de utilização desses instrumentos ao caso que aqui se trata, do mesmo modo que o recomendado anteriormente para a solução de questões de competência e relacionamento entre a União e os estados e o Distrito Federal.
281. Além disto, a legislação infraconstitucional, como a Lei nº 9.433/1997, define papéis importantes para o Distrito Federal e municípios, relativamente à conservação e controle do uso dos recursos naturais, inclusive dos recursos hídricos, a saber, por exemplo:

*Art. 31. Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, os Poderes Executivos do Distrito Federal e dos municípios promoverão a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos.*

282. A questão está carente de regulamentação, uma vez que o sentido do termo integração requer a atuação do intérprete do dispositivo legal porque o mesmo é, de certa forma, vago e não autoaplicável. É bem verdade que a regulamentação da matéria deve ser feita por instrumento apropriado, novamente considerando a autonomia municipal, sendo, portanto, discutível a eficácia de eventual regulamentação emitida pelo CNRH por meio da Resolução nº 145/2012.<sup>20</sup>
283. Por outro lado, o fato que as competências dos entes federados nestas matérias são tratadas em leis esparsas faz com que a integração não seja um exercício trivial; ao contrário, torna-a bastante complexa.
284. Porém, a participação dos municípios se faz essencial, sob pena de não se lograr êxito na gestão dos recursos hídricos, tendo em vista as interfaces e inter-relações desses recursos com o saneamento básico e com o uso, ocupação e conservação de solos. Além disto, a integração da gestão dos recursos hídricos com a gestão ambiental é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, sendo, portanto, inescusável a responsabilidade municipal na questão.
285. Deve ser considerado que a Lei nº 9.433/1997 também prevê a participação de representantes de municípios em CBHs cuja área de atuação abranja, ao todo ou em parte, os respectivos territórios. Entretanto, o número de representantes deve ser composto juntamente com a União e o estado a que pertençam, de modo que este não ultrapasse a metade do número total de membros do comitê.

---

20 A Resolução CNRH nº 145/2012 trata da articulação para harmonização do plano de recursos hídricos da bacia com outros planos e estudos, mas não traz qualquer referência específica a planos municipais, por exemplo, de saneamento, de uso do solo etc. No entanto, quanto à previsão do conteúdo do plano, deduz-se que muitas informações essenciais estão no âmbito municipal.

286. Verifica-se que uma das causas da baixa participação municipal decorre desta limitação, uma vez que a extensão territorial de bacias compreende número elevado de municípios, de modo que, não sendo possível a participação de todos, qualquer critério de agrupamento para fins de escolha de representantes se torna inconveniente, pois poderia ser entendido como perda da autonomia dos municípios representados por terceiros, e daí ocasionar pouco interesse na participação.
287. Outra razão pode ser atribuída ao fato que as deliberações dos comitês não são vinculantes, ou seja, não obrigam a adesão dos municípios, embora deles se requeira a participação em eventual consenso em torno de ações que se façam necessárias para uma gestão adequada dos recursos hídricos da respectiva bacia. A exigência do cumprimento de deliberações só será possível mediante instrumento de natureza contratual ou de lei complementar, que estabeleça as obrigações de cada parte, as condições gerais de execução e a origem dos recursos a serem aplicados.
288. As estratégias de promoção do maior envolvimento dos municípios, especialmente no processo decisório quando da elaboração dos PRHs, fixação de metas e alocação de recursos financeiros e execução de ações que vierem a ser propostas nos planos, dependerão das pautas de gestão das bacias nas quais se inserem. Não será demasiado insistir que a participação dos municípios é indispensável, pois inconcebível seria a proposição de medidas a serem executadas em território municipal sem que as mesmas tivessem tido minimamente a anuência do Poder Executivo local, além do que poderá ser do interesse municipal responsabilizar-se diretamente pela execução de pelo menos uma parte das ações previstas.
289. Cabe ressaltar que a relevância deste assunto merece uma análise mais detalhada e aprofundada que não foi objeto do presente estudo, em cujo âmbito, algumas proposições para maior participação dos municípios foram incluídas no que se refere a todas as fases do Plano de Recursos Hídricos (ver relatório principal do Tema 3, Volume IV).



## 4. CONSOLIDAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES

290. A seguir estão incluídas todas as recomendações<sup>21</sup> realizadas ao longo dos Capítulos 2 e 3.

### **Recomendação A.R1: Elevar a gestão de recursos hídricos na agenda política nacional**

- i. **Elevar a gestão de recursos hídricos na agenda política nacional, deixando claros seus resultados e benefícios à sociedade e aos tomadores de decisão.**

É notória a necessidade de um melhor entendimento do Poder Executivo Federal e da sociedade em geral, para além do setor de recursos hídricos, do que são os serviços de gestão e as medidas de gestão e os instrumentos de gestão correlatos, os benefícios já atingidos e potenciais, e de quem é a responsabilidade de prestar tais serviços;

Neste sentido, a SRHQ/MMA e a ANA, em apoio ao CNRH, deveriam liderar uma articulação entre setores do Poder Executivo federal, propondo diálogos políticos e institucionais para discutir questões estratégicas da gestão de recursos hídricos, de modo a elevar a importância política do setor nas macrodecisões do país. Considerando que se deseja elevar o nível de importância do tema “água” na agenda decisória federal, deve-se iniciar pela sensibilização de atores como a Casa Civil, Ministério do Planejamento e Ministério da Fazenda, além de intensificar parcerias já estabelecidas, por exemplo, da ANA com o Ministério de Integração Nacional, com o qual está desenvolvendo o Plano de Segurança Hídrica, e com o Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Saneamento, que foi parceiro na elaboração do Atlas Esgotos recentemente publicado;

Para subsidiar a discussão, é preciso que seja evidenciado pela ANA quais são os chamados “serviços de gestão”, por ela prestados, que se relacionem à implementação da gestão de recursos hídricos e ao atendimento dos objetivos da PNRH;

21 A Recomendação A.R1 é a Recomendação 1 do Relatório Consolidado, Volume I; a A.R2 é a Recomendação 2; a A.R3 é a Recomendação 3; a A.R4 é parte da Recomendação 14; a A.R5 é a Recomendação 7; a A.R6 é a Recomendação 8; e a A.R7 é a Recomendação 9.

Compreende-se que, no âmbito do governo, o foco seria dar maior conhecimento dos serviços de gestão, quem os presta e sua importância e benefícios, visando facilitar um acesso maior aos recursos financeiros e elevar o nível estratégico da implementação da PNRH. Já a perspectiva da sociedade é mais de conhecimento dos benefícios da gestão de recursos hídricos e que, para tanto, a ANA deve estabelecer um programa de comunicação social, adequado aos públicos diversos, como as iniciativas mais recentes ampliando a divulgação de informações por meio de mídias sociais.

ii. **Liderar e aprimorar a articulação com outros setores (saneamento, energia, irrigação/pecuária, indústria, infraestrutura hídrica de uso múltiplo e meio ambiente) visando integrar os planejamentos setoriais ao planejamento de recursos hídricos.**

Para melhorar a articulação entre o setor de recursos hídricos e outros setores, propõe-se que a SRHQ/MMA e o CNRH, com apoio técnico da ANA, promovam discussões com setores estratégicos (ambiental, saneamento, energia, irrigação/pecuária, indústria, infraestrutura hídrica e navegação), a partir da definição de uma sistemática de articulação permanente. Este teria por objetivo harmonizar os usos múltiplos e prevenir/mitigar conflitos em bacias hidrográficas, a partir do conhecimento das demandas atuais e futuras dos diferentes setores, da integração dos planejamentos setoriais e do estímulo à gestão da demanda;

Esta recomendação poderia ser inicialmente “testada” em uma bacia piloto, através de discussões no nível setorial, individual e coletivo (com todos os setores) e fazer levantamento dos projetos estruturantes por setor usuário de água com vistas a ajudar na elaboração dos planos de bacia. Para cada setor seria proposto: (i) pauta de discussão; (ii) cronograma de reuniões; (iii) atores prioritários; (iv) macrodemandas de cada setor; e (v) proposta preliminar de ações conjuntas para a integração de planejamento setorial;

Uma forma de melhorar a articulação interinstitucional está proposta dentro do Projeto Legado com a criação do Comitê Interministerial de Segurança e Infraestrutura Hídricas;

Recomenda-se igualmente que o mesmo esforço de comunicação e articulação seja feito em nível estadual, liderados pelos órgãos gestores de recursos hídricos e pelas secretarias aos quais estão vinculados.

**Recomendação A.R2: Construir regras de compartilhamento e cooperação no contexto de duplo domínio dos recursos hídricos**

- i. **Esclarecer as atribuições federativas relacionadas com a gestão de recursos hídricos onde coexistam águas de domínio da União e de estados, por meio da definição de mecanismos juridicamente consistentes e vinculantes.**



Defende-se aqui a hipótese de que Lei Complementar, nos termos previstos no parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, seja o instrumento mais adequado para estabelecer normas para a cooperação entre os entes da Federação brasileira, inclusive considerando que todos têm competência comum relativamente a matérias que incidem sobre a gestão dos recursos hídricos. Recomenda-se às instâncias do SINGREH, que proponham a edição de Lei Complementar para regulamentar as competências da União, estados, Distrito Federal e municípios em matéria de gestão dos recursos hídricos e a integração de políticas públicas correlatas, determinadas pela Lei nº 9.433/1997, tomando-se como referência a Lei Complementar nº 140/2011, considerada como o mais importante marco legal para a atuação das três esferas federativas em matéria de gestão ambiental;

A Lei Complementar teria como objetivo: (i) estabelecer mecanismos e instrumentos de articulação entre a União e os estados e o Distrito Federal, visando à harmonização de critérios de gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum, em bacias hidrográficas onde coexistam o domínio da União e dos estados e do Distrito Federal, em especial para a atuação conjunta em prevenção de conflitos em bacias estratégicas e em situações de grave crise hídrica; (ii) estabelecer as condições para a delegação pela União aos estados e ao Distrito Federal da competência para conceder outorga de uso de recursos hídricos de domínio da União, bem como da competência para fiscalizar os usos outorgados e aplicar sanções, e, ainda, da competência para efetuar a cobrança pelo uso desses recursos; (iii) estabelecer as condições para gestão de obras hídricas e para a descentralização da operação e manutenção das obras da União; e (iv) definir os mecanismos de integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental, e de integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos;

A seção 2.2.3 propõe um texto preliminar para subsidiar a discussão sobre a Lei Complementar por parte dos entes do SINGREH. Esta discussão pode ser iniciada em curto prazo, embora as tratativas e edição desta lei possam ser bastante longas, a exemplo da LC nº 140/2011.

**Até que se esclareçam as atribuições federativas na gestão de recursos hídricos, de modo juridicamente robusto, o duplo domínio é uma situação comum com a qual é preciso aprender a conviver, buscando e aperfeiçoando instrumentos de colaboração, articulação e pactuação que permitam conduzir a gestão integrada a bom termo.**

- ii. Em médio prazo, à busca de maior segurança jurídica em relação à situação atual, recomenda-se **incluir mecanismos de pactuação centrados na macroalocação de água, na condição de marco regulatório ou outro mecanismo que vier a ser estabelecido, entre os instrumentos da PNRH e, posteriormente, regulamentar a sua implementação.**

- iii. **Em curto prazo, em bacias hidrográficas compartilhadas, de interesse estratégico nacional ou com conflitos potenciais pelo uso da água ou já instalados, é imperativo intensificar e fortalecer a construção de mecanismos de pactuação** que estabeleçam acordos de condições de entrega e pontos de controle de quantidade e qualidade de água, entre estados e/ou sistemas hídricos, e fixar compromissos de execução. Estes mecanismos constituem importantes ferramentas de mediação de conflitos e exercícios de gestão compartilhada, ainda que sejam de caráter colaborativo como os marcos regulatórios praticados atualmente, os quais, em geral, são juridicamente frágeis, uma vez que desprovidos de previsões para sanção no caso de não cumprimento por qualquer das partes signatárias. Tais pactos de gestão teriam escopo, conteúdo e processo simplificados, em relação à proposta de regulamentação como instrumento de gestão, indicada no item ii acima, conforme longamente detalhado na Recomendação 5, item vi do Relatório Consolidado, Volume I. Idealmente, as medidas excepcionais de caráter integrado deveriam ser negociadas em situação de normalidade hídrica, antes da ocorrência de crise hídrica ou conflito federativo.

**Neste contexto, de divergência de interpretações jurídicas, para facilitar a gestão das águas no contexto de duplo domínio, recomenda-se:**

- iv. **Incluir a fiscalização entre os instrumentos da PNRH, dados no art. 5º da Lei nº 9.433/1997, e de alterar o art. 14 da mesma lei**, no sentido de ampliar a sua faculdade de delegar aos estados e ao Distrito Federal a competência para conceder a outorga, incluindo também a delegação de competência para o exercício da correspondente fiscalização e aplicação de sanção. Eventualmente, isto pode constar na Lei Complementar recomendada acima.
- v. **Regulamentar, por meio de Resolução CNRH, os dispositivos legais relativos à delegação da outorga de direito de uso das águas da União, acompanhada da devida fiscalização**, visando a estabelecer as condições a serem atendidas pelos estados e pelo Distrito Federal para a sua efetivação. Neste contexto, a delegação da cobrança também seria pertinente. Ressalta-se a importância de estabelecer regras claras sobre como a água deve ser compartilhada entre os estados quando da delegação da outorga.

Prever também a possibilidade delegação “inversa”, isto é, dos estados ou do Distrito Federal para a União, por meio de atuação supletiva ou subsidiária, quando houver interesse justificado pela eventual conveniência administrativa e técnica social, econômica, jurídica ou territorial;

Eventualmente, o assunto pode ser tratado na proposta de Lei Complementar (Ver seção 2.2.3).

- vi. Para os casos específicos de **bacias estaduais que tenham águas em depósito decorrentes de obras feitas pela União** (como reservatórios), recomenda-se ao SINGREH:

Propor ao Poder Executivo Federal que, no caso de **descentralização da operação e manutenção de obras da União em rios estaduais**, mediante prévia consulta de interesse aos estados, inclua autorização para que conste nos Termos de Cooperação, que venham a ser firmados entre o DNOCS (ou Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba-CODEVASF), a ANA e estado, também a delegação de competência para conceder a outorga de direito de uso das águas da União em depósito nas obras descentralizadas, acompanhada da devida fiscalização, bem como, necessariamente, a delegação da cobrança, pendente a verificação da necessidade de prévia autorização legislativa. Tal proposta, em termos, é de mais fácil implementação do que uma Lei Complementar, embora requeira o acompanhamento e fiscalização federal do cumprimento das obrigações das partes;

Alternativamente, mediante acordo entre estados e Governo Federal, **dar início a tratativas – no âmbito do CNRH – para a edição de Emenda Constitucional específica com a finalidade de subtrair do domínio da União as águas decorrentes de obras por ela feitas em rios de domínio estadual**, previsto no art. 26, I. Esta será a solução definitiva para extinguir a dicotomia da gestão e eliminará a ingerência federal na outorga e fiscalização do uso dos recursos hídricos que, no caso específico, se tornarão exclusivamente estaduais. A proposta deverá ser objeto de prévia consulta de interesse dos estados a serem potencialmente beneficiados.

### **Recomendação A.R3: Reconhecer, além da bacia hidrográfica, outras unidades territoriais mais adequadas às singularidades da gestão de recursos hídricos**

- i. **Nas situações em que conflitos locais de alocação de água, existentes ou potenciais, ou outras questões de interesse local, possam ser tratados sem necessidade de considerar a totalidade da bacia hidrográfica:**

Reconhecer, além da escala da bacia hidrográfica, **unidades territoriais mais locais para a gestão de recursos hídricos**, a exemplo de trechos de rio, açudes, vales perenizados e outros sistemas hídricos;

Permitir, nessas escalas locais de gestão, a criação de outras instâncias de gestão participativa que sejam adequadas às especificidades regionais, a exemplo das comissões gestoras de sistemas hídricos no Ceará. Esses colegiados locais devem ter atribuições claramente estabelecidas e serem formalmente vinculados aos comitês

de bacias ou, na ausência destes, aos conselhos estaduais de recursos hídricos ou ao CNRH. Para isso, será necessário que o CNRH revise a Resolução CNRH nº 5, de 10 de abril de 2000, e que os Conselhos Estaduais, na medida da necessidade e conveniência, estabeleçam resoluções específicas sobre a matéria.

- ii. **Em casos de transposição de águas** de uma bacia a outra, situação que tem se multiplicado com a busca de maior segurança hídrica, especialmente para o abastecimento de regiões metropolitanas:

Regulamentar o dispositivo da Lei nº 9.433/1997 sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos estados em que serão implantados, e incluir, entre outros, os casos de transposição entre bacias hidrográficas. A regulamentação deverá ser feita pelo CNRH<sup>22</sup>;

Considerar a bacia doadora e a bacia receptora, no planejamento e na gestão dos recursos hídricos, estabelecendo que a negociação deve ser realizada com o envolvimento dos órgãos gestores e dos respectivos comitês de bacia hidrográfica, cabendo posteriormente aos conselhos de recursos hídricos a resolução, em âmbito administrativo, dos eventuais conflitos remanescentes. Para tanto, faz-se necessário que o CNRH defina e regulamente as atribuições e os papéis dos diferentes envolvidos, tanto na fase de tomada de decisão quanto na fase de gestão das águas transpostas, em particular em situações de escassez. Sugere-se que seja criada uma instância de articulação permanente para integrar a gestão e dirimir os conflitos em primeira instância, envolvendo os comitês de bacia e os órgãos gestores de recursos hídricos, sob a forma de grupo de trabalho, câmara técnica ou comissão gestora de transposição.

- iii. **Em bacias de rios fronteiriços e transfronteiriços**, compartilhadas com países vizinhos, exigindo tratativas bi ou multilaterais para implementar a gestão dos recursos hídricos:

Implementar as ações previstas no Plano Nacional de Recursos Hídricos pertinentes à gestão de recursos hídricos fronteiriços e transfronteiriços: (i) estabelecer agenda de cooperação científica e tecnológica em gestão de recursos hídricos com países fronteiriços e transfronteiriços; e (ii) fortalecer a atuação do CNRH na definição de diretrizes para a gestão em rios fronteiriços e transfronteiriços;

Apoiar o CNRH para que conclua a proposta metodológica para a gestão dos recursos hídricos fronteiriços e transfronteiriços, de modo a definir formalmente as diretrizes para a condução da gestão nas diversas bacias de rios, fronteiriças e transfronteiriças, inclusive avaliando os acordos e tratados existentes;

---

22 O CNRH, atualmente, está trabalhando na elaboração da regulamentação, conforme mencionado acima.

Enquanto são construídas diretrizes e cooperações com os países vizinhos, promover, através da atuação do MMA, da ANA e estados fronteiriços, a implementação da PNRH, isto é, dos seus instrumentos, em sub-bacias de tributários de rios fronteiriços e trans-fronteiriços que compreendam somente o território brasileiro, onde a governança possa ser exercida exclusivamente por agentes nacionais, conforme proposta da SAE (2013);

Diante do número significativo de bacias fronteiriças e transfronteiriças e da constatação do avanço tímido das tratativas com os países vizinhos, recomenda-se que sejam definidas as bacias prioritárias para a construção de acordos multilaterais e a implementação do sistema de gestão em território brasileiro. Vários rios transfronteiriços da região Norte, no Acre, por exemplo, são prioritários para a redução do risco de desastres relacionados à inundação, o que demanda parceria com países vizinhos para o monitoramento e gestão de risco.

- iv. Em **bacias hidrográficas de grande extensão territorial**, como ocorre nas grandes bacias nacionais e, por vezes, com baixa densidade demográfica a exemplo das bacias dos rios Amazonas e Tocantins:

Recomenda-se estabelecer o planejamento e a gestão da totalidade de uma bacia de grande extensão (> 200.000 km<sup>2</sup>) a partir da identificação de problemas de baixo para cima, ou seja, por sub-bacias, ou por grupos de sub-bacias contíguas, porém sem deixar de lado diretrizes gerais porventura estabelecidas para a bacia como um todo, por meio de plano estratégico. Para isso, será necessário revisar a Resolução CNRH nº 145, de 12 de dezembro de 2012;

No entanto, uma questão relevante deve ser observada: a fragmentação dos espaços de gestão tem o inconveniente de colocar em risco a sustentabilidade financeira da estrutura de gestão a partir da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, requisito legal indispensável para a criação de agências de águas auto sustentáveis para assistir os comitês de bacia e realizar as atividades previstas na lei. Este estudo recomenda que CBHs só devem ser criados mediante garantia de sustentabilidade financeira por meio da cobrança ou de apoio do órgão gestor.

#### **Recomendação A.R4: Fortalecer o instrumento de outorga e promover a inclusão de outros instrumentos e mecanismos de gestão tais como a alocação, alocação negociada, mecanismos de pactuação e fiscalização**

- i. Recomenda-se à ANA, com a participação de OGEs, que desenvolva um **estudo específico sobre os sistemas de outorga de direitos de uso, com vistas ao seu aprimoramento**, de forma progressiva, levando-se em conta a diversidade das características hidroclimáticas do

país e a capacidade técnica e operacional dos gestores estaduais. Sugere-se que o estudo tenha como ponto de partida a experiência acumulada da ANA e dos gestores estaduais bem como a contribuição da literatura, em particular as sugestões e considerações técnicas da OCDE para a outorga de direitos de uso. Nesta perspectiva, deve-se buscar, *inter alia*:

Articular com o setor de infraestrutura de dados e planejamento (monitoramento e diagnóstico) a realização de atividades para melhorar as informações que embasam a outorga;

Aperfeiçoar a outorga, enquanto instrumento de gestão fortalecendo as informações sobre a disponibilidade hídrica, o cadastro de usuários e os sistemas de informação;

Avaliar a implementação de outorgas sazonais e mais longas, com mais garantias ao usuário;

Implementar ou aprimorar a outorga de lançamento ou diluição de efluentes (sendo este um instrumento fundamental para vincular ações do setor de saneamento para melhoria dos índices de tratamento de esgoto);

Em casos de escassez hídrica (seca), a outorga deve considerar os preceitos hidro-econômicos, ambientais e a previsão climática, informando os usuários da severidade da seca e as possibilidades de redução da vazão outorgada;

Em casos de bacias compartilhadas, de domínio da União, a ANA deve articular-se com os OGEs para padronizar e harmonizar procedimentos e critérios (estabelecer normativo), inclusive com a definição de vazões de entregas entre os estados em pontos de controle, mediante pactos de gestão para alocação de água.

ii. **Incluir a alocação de água como instrumento estratégico da PNRH, com indicativo para adoção de outros mecanismos de alocação no contexto das políticas estaduais, assim como regulamentar a sua implementação.**

Com base na experiência acumulada do SINGREH e dos estudos disponíveis, em particular as considerações e conclusões da OCDE (2015) sobre a alocação de água no Brasil, recomenda-se propor, em eventual Projeto de Lei de alteração da Lei nº 9.433/1997, buscando incluir os diversos mecanismos de alocação como instrumento da PNRH, com indicativo para adoção dos mesmos no contexto das políticas estaduais;

Uma vez incluídos mecanismos de alocação como instrumento de gestão, será necessário regulamentar, por meio de Resolução CNRH, os processos, ferramentas técnicas e **métodos** que podem ser usados para desenvolver e aplicar critérios de alocação de água no Brasil, além daqueles aqui propostos, esclarecendo, entre outros: quem propõe, aprova e homologa a alocação, bem como os mecanismos de sanção, as formas de operacionalizar a sua relação com os PRHs, e a vinculação com a outorga pelo uso dos recursos hídricos.

- iii. **Incluir a alocação negociada de água**, nos moldes do que vem sendo praticado no semiárido pela ANA e pelos OGEs, **entre os instrumentos da PNRH e regulamentar a sua implementação**.

Para inclusão na lei, será necessário um projeto de lei a ser elaborado pelo CNRH, para complementar o art 5º da Lei nº 9.433/1997, bem como incluir uma Seção para explicar do que tratam e os princípios básicos de sua formulação;

Uma vez incluído este mecanismo como instrumento de gestão, será necessário regulamentar os procedimentos de elaboração de alocação negociada de água, por meio de Resolução CNRH.

- iv. Como já apontado na Recomendação A.R2, item ii deste documento, **recomenda-se incluir mecanismos de pactuação centrados na macroalocação de água em bacias com águas de duplo domínio, na condição de marco regulatório ou outro mecanismo que vier a ser estabelecido, entre os instrumentos da PNRH e, posteriormente, regulamentar a sua implementação**, conforme detalhado abaixo:

Para inclusão na lei, será necessário um projeto de lei a ser elaborado pelo CNRH, para complementar o art 5º da Lei nº 9.433/1997, bem como incluir uma Seção VII no Capítulo IV para explicar de que tratam e os princípios básicos de sua formulação;

Uma vez incluído este mecanismo como instrumento de gestão, será necessário regulamentar os procedimentos de elaboração de marcos de alocação de água, na condição de marcos regulatórios ou de outro mecanismo de pactuação, por meio de Resolução CNRH, incluindo as condições a serem observadas para que possam cumprir as funções de integração e articulação entre múltiplos domínios em bacias compartilhadas, e enfatizando a competência do CNRH para arbitrar em última instância administrativa os eventuais conflitos em torno do cumprimento dos referidos marcos regulatórios.

Para a futura regulamentação dos mecanismos de pactuação, propõe-se observar as seguintes contribuições:

- **Do escopo:** regular a relação entre domínios e usos da água (não entre usuários), bem como os procedimentos e responsabilidades objetivas para operacionalização do art 9 e parágrafos da Resolução CNRH nº 145, em particular, com relação à definição das condições de entrega no exutório. Devem constar da regulamentação a definição da instância colegiada do SINGREH que propõe, que aprova e que homologa os marcos de alocação, bem como, os mecanismos de sanção, as formas de operacionalizar a sua relação com os planos de recursos hídricos, e a vinculação da consequente outorga pelo uso dos recursos hídricos.
- **Do conteúdo:** (i) objetivo; (ii) área de abrangência (bacia/sistema hídrico); (iii) signatários (responsáveis pela implementação de ações propostas); (iv) compromissos para a gestão conjunta; (v) condições de entrega; (vi) prazos e horizontes do



pacto; (vii) “governança” do pacto; (viii) indicadores quantitativos e qualitativos para acompanhamento do pacto; e (ix) sanções e penalidades.

- **Do processo:** para definição das condições de entrega no exutório, estabelecer que os comitês de bacias de rios afluentes farão a proposta aos respectivos conselhos estaduais, que deverão ser formalmente os porta-vozes no debate no âmbito do comitê do rio de domínio da União, que deliberará sobre o conteúdo do marco de alocação de água, posteriormente submetendo-o ao CNRH para homologação.

- v. **Incluir a fiscalização entre os instrumentos da PNRH e regulamentar a sua implementação**, tal como foi apresentado na Recomendação A.R2, item iv.

Para inclusão na lei, será necessário um projeto de lei a ser elaborado pelo CNRH, para complementar o art 5º da Lei nº 9.433/1997, bem como incluir uma Seção para explicar de que tratam e os princípios básicos de sua formulação;

Uma vez incluído este mecanismo como instrumento de gestão, será necessário regulamentar os procedimentos de fiscalização, por meio de Resolução CNRH.

### **Recomendação A.R5: Melhorar a representação e eficácia do CNRH**

- Elaborar um plano estratégico do CNRH, considerando a conveniência e a oportunidade de “refundar” ou “reestruturar” o Conselho**, incluindo a eventual alteração de seu modo de atuação e até de sua denominação, com a finalidade de pôr em maior evidência temas de maior interesse social, como a segurança hídrica, a reversão da degradação da qualidade dos corpos d’água, e outros, e não se restringir apenas ao gerenciamento de recursos hídricos, que é conceito de difícil absorção no seio do Governo e pela sociedade em geral.
- Criar uma instância, no âmbito da Secretaria Executiva do CNRH, similar ao Comitê de Integração de Políticas Ambientais (CIPAM)<sup>23</sup>, do CONAMA, para articular permanentemente a**

---

23 Segundo o art. 28 do Regimento Interno do CONAMA, compete ao CIPAM, sem prejuízo das atribuições dos conselheiros e das competências do Plenário: I – elaborar e submeter ao Plenário, na penúltima reunião ordinária anual, a agenda do CONAMA para o ano seguinte, consultados seus conselheiros; II – elaborar e submeter ao Plenário, na penúltima reunião ordinária anual, a Agenda Nacional do Meio Ambiente para o ano seguinte, consultados seus conselheiros e outros órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA); III – deliberar sobre a admissibilidade e pertinência das propostas de resolução, nos termos do art. 12 deste Regimento; IV – avaliar a implementação e execução da política ambiental do País; V – promover a integração dos órgãos colegiados de meio ambiente; VI – deliberar, quando provocado, sobre a realização de reuniões conjuntas entre Câmaras Técnicas e outros colegiados.

**formulação da agenda do CNRH, distribuir pautas e se encarregar do alinhamento quanto às orientações estratégicas** (ver Anexo II com mais detalhes referentes a criação de uma instância similar ao CIPAM);

- iii. **Estabelecer contrato de gestão entre MMA e ANA, com o objetivo de distinguir claramente as competências** de implementação da Política em face das competências de formulação da Política.
- iv. **Alterar a destinação de recursos financeiros oriundos do pagamento pelo uso de recursos hídricos pelo setor elétrico de modo a permitir a alocação de dotação orçamentária da SRHQ** em nível necessário para o cumprimento de suas competências relativas ao CNRH e SINGREH. Para isso será necessário rever o Decreto nº 7.402/2010.
- v. **Reativar Grupo de Trabalho CNRH-CONAMA para formular instrumentos e mecanismos de integração** da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental em todos os níveis da Federação.
- vi. **Reformular a composição do CNRH:**

Para isso, é necessário promover, junto ao MMA e à Casa Civil da Presidência da República, a reformulação da composição do CNRH, via decreto, no sentido de reduzir a representação do Poder Executivo Federal (atualmente em maioria absoluta), com a finalidade de abrir maior representação para os estados e incluir instâncias representativas dos municípios, bem como para esclarecer que os comitês são organismos de estado, no sentido que lhes é dado pela Lei.

- vii. **Melhorar os mecanismos de representação dos membros do CNRH** e instituí-los por meio do Regimento Interno:

Esclarecer e distinguir a natureza da representação dos comitês, que são organismos de Estado e não organizações da sociedade civil;

Para estabelecer mecanismo mais rigoroso, e ao mesmo tempo, mais ágil de indicação e eleição de representantes dos segmentos de usuários e sociedade civil, e estabelecer requisitos mínimos de qualificação para o exercício da representação pelos candidatos a membros do Colegiado Nacional, e fortalecimento da representatividade dos eleitos:

- as procurações, para eleição das representações dos setores usuários da água e da sociedade civil no CNRH, somente poderiam ser emitidas por entidades que participassem de alguma outra instância colegiada do SINGREH;
- as entidades representantes dos setores usuários da água e da sociedade civil deveriam comprovar que possuem mecanismos de diálogo com sua base de representação;

- as representações do Governo Federal deveriam ser exercidas por secretários dos Ministérios ou diretores de agências.

**viii. Melhorar a capacitação dos representantes:**

De órgãos públicos: a capacitação técnica (nas áreas de hidrologia, biologia e engenharia dos setores usuários) de tais representantes é menos relevante que uma capacitação voltada à institucionalidade do SINGREH, aos aspectos políticos que envolvem as esferas de participação no seio de políticas públicas implementadas no âmbito dos poderes executivos e aos conceitos e práticas de representação e representatividade. O processo de capacitação deve evidenciar as oportunidades de fortalecimento e de ganhos de eficiência, na implementação das diferentes políticas públicas em função de uma efetiva interação com os colegiados do SINGREH e, por meio desta, no aprofundamento do diálogo com os demais atores dos governos e da sociedade (envolvendo usuários e organizações da sociedade civil);

Dos setores usuários e das organizações da sociedade civil: é central incrementar o processo de capacitação com conceitos de representação e representatividade, enfatizando a função política do representante e a necessidade de um diálogo constante com a respectiva base de representação. Além do processo de capacitação, podem ser desenvolvidas e disponibilizadas ferramentas, plataformas e sistemáticas voltadas ao compartilhamento de informação, escuta da base de informação, alinhamento de posição e criação de quadros comuns para nortear a participação coerente dos diferentes representantes de cada segmento nos diferentes colegiados do SINGREH. Um exemplo concreto é a estruturação da Rede de Recursos Hídricos da Indústria, instituída em 2009, e em operação até o presente momento. Por meio desta Rede, a representação do setor industrial do colegiado se destaca por sua densidade técnica, coesão e mensagens comuns.

**ix. Melhorar a eficácia das Câmaras Técnicas, mediante sua reorganização.**

Revisar o Regimento Interno e Resoluções relativas às CTs no sentido de reformulá-las e atualizá-las, para atender às demandas atuais do SINGREH, tornando-as mais ágeis e eficientes, melhorando também a qualificação técnica dos seus representantes, tendo, por exemplo, a seguinte estrutura, dentre outras possibilidades a critério do próprio CNRH:

- **Câmara Técnica de Planejamento e de articulação das políticas públicas correlatas**, à qual competiria acompanhar o planejamento nacional dos diferentes setores que dependem da gestão adequada dos recursos hídricos, assim como a evolução da implementação de políticas públicas correlatas, visando maior harmonia de objetivos e da atuação governamental, no que interessar ao uso e gestão de recursos hídricos;

- **Câmara Técnica de Diretrizes Complementares para a PNRH e SINGREH**, à qual competiria acompanhar a implementação dos instrumentos da PNRH e a atuação do SINGREH, e propor diretrizes complementares com o objetivo de aperfeiçoá-los;
- **Câmara Técnica de Análise de Projetos e Resolução de Conflitos**, à qual competiria analisar projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos estados em que serão implantados, assim como sobre os conflitos existentes entre CERH e questões que tenham sido submetidas ao CNRH por eles ou pelos CBHs, e sugerir os termos para deliberação do CNRH;
- **Câmara Técnica de Gerenciamento de Corpos de Água de Domínio da União**, à qual competiria analisar matérias encaminhadas pelos CBHs de rios do domínio da União, relativas à cobrança pelo uso da água, à delegação para o exercício de funções de competência das agências de água (AAs), entre outras;
- **Câmara Técnica de Assuntos Legais e Institucionais**, à qual competiria, tal qual a atual CT de idêntico nome, analisar a admissibilidade, a consistência e a correção da redação legislativa de toda a produção das demais CTs, que devam ser submetidas ao Plenário do CNRH, assim como analisar as questões de cunho legal que por ele lhe tenham sido submetidas;
- **Câmara Técnica de Acompanhamento Legislativo e Articulação Estratégica**, à qual competiria acompanhar a tramitação, no Congresso Nacional, de projetos de lei referentes à PNRH e ao SINGREH e sugerir ao Plenário do CNRH as medidas que, porventura, caibam com vistas ao seu aperfeiçoamento.

Neste contexto, além das mencionadas propostas, haveria também a conveniência de considerar duas novas Câmaras Técnicas:

- **CT de Acompanhamento Legislativo e Articulação Estratégica:** tendo em vista as competências do CNRH de formular a Política e de analisar as propostas de alteração das legislações pertinentes a recursos hídricos, percebe-se que a criação de uma articulação sistemática e efetiva com o Congresso Nacional é relevante, no sentido de facilitar, institucionalmente, o encaminhamento de propostas de ajustes e melhorias da PNRH;
- **CT para o Gerenciamento de Rios do Domínio da União:** grande parte da pauta do CNRH se resumirá, com o avanço na implementação do SINGREH, a analisar matérias encaminhadas pelos CBHs de rios do domínio da União,

relativas à cobrança pelo uso da água, à delegação para o exercício de funções de competência das AAs, entre outras. Uma dinâmica mais ágil para responder essas demandas do Sistema seria recomendável. Para isso, a Câmara Técnica de Gerenciamento de Recursos Hídricos da União teria delegação do Plenário para deliberar *ad referendum* sobre matérias relacionadas à gestão das águas do domínio da União, simplificando as pautas.

### **Recomendação A.R6: Avaliar e melhorar a representação e a eficácia dos CBH**

- i. **Realizar estudo específico sobre a gestão participativa no SINGREH, com foco especial nos comitês de bacia**, visando avaliar a efetividade do conceito de governança previsto no arcabouço legal, identificar seus desafios no contexto da cultura institucional do país e propor estratégias e mecanismos de aperfeiçoamento. Este estudo deve ser feito pela SRHQ, com participação da ANA.

É essencial enfrentar esta questão. A prática da participação social no SINGREH, por meio dos comitês, precisa ser analisada em profundidade, para então se propor estratégias e mecanismos de aperfeiçoamento estruturantes desses espaços visando assumirem de forma efetiva as atribuições legais que lhes compete na PNRH;

Esta recomendação corrobora a proposição da OCDE (2015) de “dar um passo para trás [...] para] produzir dois passos à frente no futuro, trazendo como recompensa a efetividade e a capacidade de implementação”;

Propõe-se considerar outras formas de gestão participativa que sejam mais aderentes às realidades locais, a exemplo das comissões gestora de açudes e vales perenizados no Ceará (ver Recomendação A.R3 deste estudo). Para tanto, é preciso definir claramente seus mecanismos e atribuições, além da vinculação com os colegiados participativos existentes (CBHs e CERHs);

Cabe ressaltar a necessidade de avaliação das formas mais eficientes de gestão participativa, definindo claramente os mecanismos e atribuições.

- ii. **Avaliar a necessidade de critério de viabilidade mais rígido para a criação dos comitês de bacia**, condicionando-a à capacidade institucional instalada no estado, bem como a viabilidade financeira de eventual agência a ser criada, pela cobrança pelo uso da água. Para isso, seria necessário promover a revisão da Resolução CNRH nº 05/2000 e correlatas estaduais.

Tal critério deveria privilegiar a sustentabilidade e assegurar o comprometimento e engajamento do órgão gestor e dos atores sociais envolvidos no Comitê da Bacia com a manutenção de condições objetivas para seu funcionamento até sua maturidade institucional, notadamente a aprovação do plano da bacia e a implementação da cobrança pelo uso da água;

Esta proposição se alinha às recomendações OCDE (2015) de criar comitês somente quando os poderes executivos de uma bacia hidrográfica forem claros e efetivos, seja por meio de uma agência de bacia ou do próprio órgão gestor de recursos hídricos do estado.

**iii. Fortalecer a capacidade de atuação dos membros dos comitês.**

Realizar programas de capacitação para os membros dos comitês, com ênfase em ciências sociais e ciências políticas, visando proporcionar-lhes competências complementares e maior clareza quanto à institucionalidade, a dinâmica de funcionamento e objetivos do SINGREH e das Políticas de Recursos Hídricos para participarem de forma esclarecida na discussão e na tomada de decisões em assuntos estratégicos para a bacia hidrográfica, tais como a definição da cadeia de competências, de compromissos e de fontes de financiamento e rateios para a implementação do plano de recursos hídricos, mecanismos de integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental, saneamento e uso do solo, e outras questões imprescindíveis para aprimorar a qualidade da gestão.

**iv. Aprimorar a participação e representação dos membros do comitê.**

Especificamente, dar ênfase à necessidade de uma participação efetiva do Poder Executivo Federal (nas bacias de rios federais), estadual e municipal nos comitês, visando incluir a sua participação na discussão e aprovação dos planos da bacia hidrográfica, na tomada de decisões, e no compartilhamento dos compromissos para a implementação desses planos;

Assim como fortalecer os processos eleitorais, qualificando os critérios para eleição dos representantes dos setores usuários e das organizações da sociedade civil, condicionando a participação de tais representantes à adoção de mecanismos de consulta e repasse de informações à sua base de representação.

**Recomendação A.R7: Avaliar a viabilidade do modelo de agências de água (AAs) e melhorar a eficácia das entidades delegatárias**

- i. Avaliar, caso a caso, a necessidade, a oportunidade e a sustentabilidade da criação de AAs ou de bacia hidrográfica, ou da delegação de tais funções, *vis-à-vis* à alternativa de fortalecer o respectivo órgão gestor, atribuindo-lhe também funções de única agência estadual,

provendo-lhes capacidade institucional e técnica capaz de gerar os recursos necessários para a sua autosustentabilidade, tendo presente novos paradigmas organizacionais;

- ii. **ANA e Órgãos Gestores devem encaminhar aos conselhos proposta para compatibilizar a amplitude territorial das entidades delegatárias ou AA com a sustentabilidade financeira da cobrança.** Em bacias de rios de domínio da União, por exemplo, é importante que a entidade delegatária atenda a um número de bacias suficiente para proporcionar **economias de escala e subsídios cruzados**, o que impõe a adesão de comitês estaduais à mesma delegatária do comitê de integração, como fez a bacia do rio Paraíba do Sul. Isto torna possível fornecer os serviços de gestão “engajamento dos usuários” e “estratégia e planejamento” a todos os usuários, mesmo aqueles em bacias com baixa capacidade de arrecadação. A amplitude mínima depende das características socioeconômicas da área de abrangência. A entidade deve ter amplitude suficiente para poder distribuir os recursos da cobrança conforme a necessidade de serviços de gestão das bacias, em sua área de atuação. Há duas formas de se construir a solidariedade financeira: via modelo de cobrança em que o retorno é dado ao conjunto de bacias do estado e não apenas à bacia arrecadadora, viabilizando o financiamento de ações em bacias com menor ou nenhum potencial de arrecadação (ex.: Ceará) ou nos casos de bacias de rios de domínio da União, via modelo de agência única para o rio federal e as sub-bacias estaduais (ex.: Paraíba do Sul).
- iii. **Realizar estudo mais aprofundado do modelo de AA e a sua viabilidade no contexto brasileiro**, especialmente considerando as diferenças regionais.
- iv. **Avaliar conclusivamente o modelo de delegação a entidades sem fins lucrativos** – entidades delegatárias – quando for o caso, e promover as melhorias necessárias, incluindo maior clareza na repartição das competências remanescentes ao órgão gestor, critérios de seleção das entidades e considerando que talvez este modelo venha a ter vida longa, por falta de alternativa política e administrativamente viável em curto prazo.
- v. **ANA, à SRHQ/MMA e ao CNRH avaliar a necessidade de aumentar o limite de custeio das delegatárias**, atualmente, conforme previsão legal, limitado a 7,5% e tido como insuficiente em alguns casos.

**As seguintes ações cabem à ANA, aos órgãos gestores e aos organismos de bacia:**

- vi. **Estabelecer indicadores e metas** para contratos de gestão com entidades delegatárias que sejam mais aderentes aos planos de bacia hidrográfica. Em bacias hidrográficas com uma delegatária atuando em mais de um comitê, sobretudo em bacias de rios de domínio da União, **harmonizar a definição de indicadores, programas de trabalho e manual operativo** (que rege procedimentos e critérios de avaliação do cumprimento do programa de trabalho dos contratos de gestão), de modo a facilitar a atuação da delegatária quanto ao uso dos recursos e prestação de contas.



- vii. **Reclassificar despesas.** Despesas consideradas como “meio” (estrutura administrativa comum: diretoria, assessoria jurídica, assessoria contábil, gerências administrativa e financeira) são necessárias às atividades finalísticas, que têm despesas finalísticas (gerência de um contrato específico de gestão). Cada contrato de gestão de uma entidade delegatária apresenta, portanto, despesas “meio” e despesas “finalísticas”, estas últimas variáveis conforme o contrato. A limitação de uso de 7,5% para custeio da estrutura administrativa, porém é geral, o que acaba por limitar a quantidade de contratos de gestão firmados e a quantidade de recursos que podem ser aplicados. Neste caso, deve ser buscada a reclassificação de despesas “meio” como “finalísticas”, quando possível, para evitar que o número de contratos de gestão seja limitado pelos custos da estrutura administrativa comum (“meio”).
- viii. **Revisar e melhorar a Resolução ANA nº 552/2011**<sup>24</sup> para tornar a execução dos recursos financeiros dos comitês mais eficientes e transparentes e permitir a harmonização, por exemplo, de procedimentos de prestação de contas.

#### 4.1. SUGESTÕES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES E PRIORIZAÇÃO

291. No Quadro 5, estão resumidos os principais itens das recomendações definindo as linhas de ação para a sua implementação em termos de: (i) necessidade de engajamento dos tomadores de decisão para a implementação (vontade política); (ii) necessidade de aprimoramento da regulamentação existente; (iii) necessidade de elaboração de manuais ou definição de novos mecanismos ou procedimentos; (iv) necessidade de capacitação dos atores envolvidos; (v) necessidade de investimentos financeiros; e (vi) necessidade de assistência técnica para a implementação da ação recomendada.
292. No Quadro, também é apresentado o nível de prioridade e o grau de prontidão ou nível de esforço necessário para implementação, conforme consta no Quadro 6.
293. Foram classificadas como Prioridade 1 as recomendações que podem trazer maior impacto para a gestão de recursos hídricos do país. Ao mesmo tempo, dentro deste nível de prioridade, foram identificadas algumas recomendações, as quais estão marcadas em **negrito**, que constituem um grupo mínimo essencial e indispensável para o aperfeiçoamento da gestão de recursos hídricos, por focar nos principais gargalos identificados neste estudo. A priorização foi feita, usando como referência o total das recomendações apresentadas neste relatório.
294. Por outro lado, as recomendações foram classificadas em função do seu grau de prontidão ou

---

24 A Resolução nº 552/2011, da ANA, estabelece os procedimentos para compras e contratação de obras e serviços com emprego de recursos públicos pelas entidades delegatárias de funções de AA.

nível de esforço para implementação, estabelecendo três níveis: baixo (🟡), médio (🟢) e alto (🔵), sendo que as de nível baixo, são mais operacionais, técnicas e/ou sob a governança do SINGREH; e as de nível alto são mais complexas por envolver assuntos mais estratégicos e/ou uma articulação maior entre diferentes atores dentro ou fora do SINGREH.

Quadro 5. Síntese de como implementar as recomendações<sup>25</sup>

Prioridade	Item da recomendação	Engajamento de tomadores de decisão	Regulamentação	Manuais	Capacitação	Financeiro	Assistência Técnica	Estudos
<b>Recomendação A.R1: Elevar a gestão de recursos hídricos na agenda política nacional</b>								
P1	🟢 <b>Maior esforço de comunicação e articulação por parte do setor de recursos hídricos para elevar a gestão de recursos hídricos na agenda política nacional, deixando claros seus resultados e benefícios à sociedade e aos tomadores de decisão e sobretudo os custos de não a realizar de modo integrado.</b>	•						
	🟢 <b>A SRHQ/MMA e a ANA deveriam liderar e aprimorar a articulação com outros setores (saneamento, energia, irrigação/pecuária, indústria, infraestrutura hídrica de uso múltiplo e meio ambiente) visando integrar os planejamentos setoriais ao planejamento de recursos hídricos.</b>	•						
<b>Recomendação A.R2: Construir regras de compartilhamento e cooperação no contexto de duplo domínio dos recursos hídricos, com definição clara de papéis e atribuições</b>								
P1	🔵 <b>Esclarecer as atribuições federativas relacionadas com a gestão de recursos hídricos onde coexistam águas de domínio da União e de estados por meio de Lei Complementar.</b>	•	•					
P2	🟢 <b>Incluir mecanismos de pactuação centrados na macroalocação de água, na condição de marco regulatório ou similar, entre os instrumentos da PNRH e regulamentar a sua implementação.</b>	•	•	•				

25 A Recomendação A.R1 é a Recomendação 1 do Relatório Consolidado, Volume I; a A.R2 é a Recomendação 2; a A.R3 é a Recomendação 3; a A.R4 é parte da Recomendação 14; a A.R5 é a Recomendação 7; a A.R6 é a Recomendação 8; e a A.R7 é a Recomendação 9.

Prioridade	Item da recomendação	Engajamento de tomadores de decisão	Regulamentação	Manuais	Capacitação	Financeiro	Assistência Técnica	Estudos
P3	<ul style="list-style-type: none"> <li>Em bacias hidrográficas estratégicas, intensificar e fortalecer a construção de mecanismos de pactuação.</li> </ul>	•		•	•	•	•	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incluir a fiscalização entre os instrumentos da PNRH e regulamentar a sua implementação.</li> </ul>	•	•	•				
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Possibilitar a delegação de competência para conceder a outorga de direito de uso das águas da União, acompanhada da devida fiscalização.</li> </ul>	•	•	•				
	<p>Para os casos de bacias estaduais que tenham águas em depósito decorrentes de obras feitas pela União:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>No caso de descentralização da operação e manutenção de obras da União em rios estaduais autorizar a delegação da outorga e da fiscalização;</li> <li>Alternativamente, realizar Emenda Constitucional específica com a finalidade de subtrair do domínio da União as águas decorrentes de obras por ela feitas em rios de domínio estadual.</li> </ul>	•	•			•		
<b>Recomendação A.R3: Reconhecer, além da bacia hidrográfica, outras unidades territoriais mais adequadas às singularidades da gestão de recursos hídricos</b>								
P1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reconhecer, além da escala da bacia hidrográfica, unidades territoriais mais locais para a gestão de recursos hídricos.</li> </ul>		•					
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Permitir, nessas escalas locais de gestão, a criação de outras instâncias de gestão participativa.</li> </ul>		•					
	<p>Em casos de transposição de águas de uma bacia a outra:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Regulamentar o dispositivo da Lei nº 9.433/1997 sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos estados em que serão implantados;</li> <li>Considerar a bacia doadora e a bacia receptora, no planejamento e na gestão dos recursos hídricos.</li> </ul>	•	•					
P2	<p>Em bacias de rios fronteira e transfronteira, compartilhadas com países vizinhos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Implementar as ações previstas no Plano Nacional de Recursos Hídricos pertinentes à gestão de recursos hídricos fronteira e transfronteira;</li> <li>Apoiar o CNRH para que conclua a proposta metodológica para a gestão dos recursos hídricos fronteira e transfronteira.</li> </ul>	•	•					

Prioridade	Item da recomendação	Engajamento de tomadores de decisão	Regulamentação	Manuais	Capacitação	Financeiro	Assistência Técnica	Estudos
P3	Em bacias de rios fronteiraços e transfronteiraços, compartilhadas com países vizinhos: <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Promover a implementação da PNRH, em sub-bacias de tributários de rios fronteiraços e transfronteiraços que compreendam somente o território brasileiro;</li> <li>◆ Definir as bacias prioritárias para a construção de acordos multilaterais.</li> </ul>	•						
	◆ Em bacias hidrográficas de grande extensão territorial: estabelecer o planejamento e a gestão da totalidade de uma bacia de grande extensão (> 200.000 km <sup>2</sup> ) a partir da identificação de problemas de baixo para cima (análise fragmentação vs sustentabilidade financeira).	•	•					
<b>Recomendação A.R4: Fortalecer o instrumento de outorga e promover a inclusão de outros instrumentos e mecanismos de gestão tais como a alocação, alocação negociada, mecanismos de pactuação e fiscalização</b>								
P2	◆ Incluir mecanismos de pactuação centrados na macroalocação de água em bacias com águas de duplo domínio entre os instrumentos da PNRH.	•	•	•				
	◆ Incluir a alocação de água como instrumento estratégico da PNRH, prevendo também outros mecanismos, inclusive a alocação negociada de água.	•	•	•				
P3	◆ Incluir a fiscalização entre os instrumentos da PNRH e regulamentar a sua implementação.	•	•	•				
	◆ A ANA, com a participação de OGEs, desenvolver um estudo específico sobre os sistemas de outorga de direitos de uso.	•		•				•
<b>Recomendação A.R5: Melhorar a representação e eficácia do CNRH</b>								
P1	◆ Elaborar um plano estratégico do CNRH, considerando a conveniência e oportunidade de “refundar” ou “reestruturar” o Conselho.	•						
P2	◆ Criar uma instância, no âmbito da Secretaria Executiva, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (a SRHQ) para apoio estratégico ao CNRH.	•				•	•	
	◆ Estabelecer o Contrato de Gestão entre o MMA e a ANA com o objetivo de distinguir claramente as competências.	•						
	◆ Alterar a destinação de recursos financeiros oriundos do pagamento pelo uso de recursos hídricos pelo setor elétrico de modo a permitir a alocação de dotação orçamentária da SRHQ.	•						

Prioridade	Item da recomendação	Engajamento de tomadores de decisão	Regulamentação	Manuais	Capacitação	Financeiro	Assistência Técnica	Estudos
P3	◆ Reformular a composição do CNRH.	•						
	◆ Melhorar os mecanismos de representação dos membros do CNRH.	•	•	•				
	◆ Melhorar a capacitação dos representantes.				•	•		
	◆ Melhorar a eficácia das Câmaras Técnicas, mediante sua reorganização.	•		•	•	•		
	◆ Reativar Grupo de Trabalho CNRH-CONAMA para formular instrumentos e mecanismos de integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental.	•					•	
<b>Recomendação A.R6: Avaliar e melhorar a representação e a eficácia dos CBHs</b>								
P1	◆ Realizar estudo específico sobre a gestão participativa no SINGREH, com foco especial nos comitês de bacia, visando avaliar a sua efetividade e propor aprimoramentos.	•						•
P2	◆ Avaliar a necessidade de critério de viabilidade mais rígido para a criação dos comitês de bacia.	•		•				•
P3	◆ Fortalecer a capacidade de atuação dos membros dos comitês.	•		•	•	•	•	
	◆ Aprimorar a participação e representação dos membros do comitê.	•		•	•	•	•	
<b>Recomendação A.R7: Avaliar a viabilidade do modelo de AAs e melhorar a eficácia das entidades delegatárias</b>								
P1	◆ Avaliar, caso a caso, a necessidade, a oportunidade e a sustentabilidade da criação de AAs ou de bacia hidrográfica, ou da delegação de tais funções, vis-à-vis à alternativa de fortalecer o respectivo órgão gestor, atribuindo-lhe também funções de única agência estadual.	•				•		•
	◆ ANA e órgãos gestores devem encaminhar aos conselhos propostas para compatibilizar a amplitude territorial das entidades delegatárias ou AA com a sustentabilidade financeira da cobrança.	•	•					
P2	◆ Realizar estudo mais aprofundado do modelo de AAs e a sua viabilidade no contexto brasileiro.	•				•		•
	◆ Avaliar conclusivamente o modelo de delegação a entidades sem fins lucrativos – entidades delegatárias.	•						•
	◆ ANA, à SRHQ/MMA e ao CNRH avaliar a necessidade de aumentar o limite de custeio das delegatárias, atualmente, conforme previsão legal, limitado a 7,5% e tido como insuficiente em alguns casos.	•					•	•

Prioridade	Item da recomendação	Engajamento de tomadores de decisão	Regulamentação	Manuais	Capacitação	Financeiro	Assistência Técnica	Estudos
P3	<p>🔥 ANA, aos órgãos gestores e aos organismos de bacia: estabelecer indicadores e metas para contratos de gestão com entidades delegatárias que sejam mais aderentes aos planos de bacia hidrográfica.</p>			•			•	
	<p>🔥 ANA, órgãos gestores e organismos de bacia: reclassificar despesas.</p>		•	•				
	<p>🔥 ANA, órgãos gestores e organismos de bacia: revisar e melhorar a Resolução ANA nº 552/2011<sup>26</sup> para tornar a execução dos recursos financeiros dos comitês mais eficientes e transparentes e permitir a harmonização, por exemplo, de procedimentos de prestação de contas.</p>	•	•	•				

26 A Resolução nº 552/2011, da ANA, estabelece os procedimentos para compras e contratação de obras e serviços com emprego de recursos públicos pelas entidades delegatárias de funções de AA.

Quadro 6. Recomendações e priorização

Recomendação	Prioridade 1	Prioridade 2	Prioridade 3
<p><b>A.R1: Elevar a gestão de recursos hídricos na agenda política nacional</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maior esforço de comunicação e articulação por parte do setor de recursos hídricos para elevar a gestão de recursos hídricos na agenda política nacional, deixando claros seus resultados e benefícios à sociedade e aos tomadores de decisão e sobretudo os custos de não a realizar de modo integrado.</li> <li>A SRHQ/MMA e a ANA deveriam liderar e aprimorar a articulação com outros setores (saneamento, energia, irrigação/pecuária, indústria, infraestrutura hídrica de uso múltiplo e meio ambiente) visando integrar os planejamentos setoriais ao planejamento de recursos hídricos.</li> </ul>		
<p><b>A.R2: Construir regras de compartilhamento e cooperação no contexto de duplo domínio dos recursos hídricos, com definição clara de papéis e atribuições</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Esclarecer as atribuições federativas relacionadas com a gestão de recursos hídricos onde coexistam águas de domínio da União e de estados por meio de Lei Complementar.</li> </ul> <p>A Lei Complementar teria como objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Estabelecer mecanismos e instrumentos de articulação entre a União e os estados e o Distrito Federal;</li> <li>Estabelecer as condições para a delegação pela União aos estados e ao Distrito Federal a outorga, fiscalização e cobrança;</li> <li>Estabelecer as condições para gestão de obras hídricas e para a descentralização da operação e manutenção das obras da União; e</li> <li>Definir os mecanismos de integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental, e de integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incluir mecanismos de pactuação centrados na macroalocação de água, na condição de marco regulatório ou similar, entre os instrumentos da PNRH e regulamentar a sua implementação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Em bacias hidrográficas estratégicas, intensificar e fortalecer a construção de mecanismos de pactuação.</li> <li>Incluir a fiscalização entre os instrumentos da PNRH e regulamentar a sua implementação.</li> <li>Possibilitar a delegação de competência para conceder a outorga de direito de uso das águas da União, acompanhada da devida fiscalização.</li> </ul> <p>Para os casos de bacias estaduais que tenham águas em depósito decorrentes de obras feitas pela União:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>No caso de descentralização da operação e manutenção de obras da União em rios estaduais autorizar a delegação da outorga e da fiscalização;</li> <li>Alternativamente, realizar Emenda Constitucional específica com a finalidade de subtrair do domínio da União as águas decorrentes de obras por ela feitas em rios de domínio estadual.</li> </ul>
<p><b>A.R3: Reconhecer, além da bacia hidrográfica, outras unidades territoriais mais adequadas às singularidades da gestão de recursos hídricos</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reconhecer, além da escala da bacia hidrográfica, unidades territoriais mais locais para a gestão de recursos hídricos.</li> <li>Permitir, nessas escalas locais de gestão, a criação de outras instâncias de gestão participativa.</li> </ul> <p>Em casos de transposição de águas de uma bacia a outra:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Regulamentar o dispositivo da Lei nº 9.433/1997 sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolam o âmbito dos estados em que serão implantados;</li> <li>Considerar a bacia doadora e a bacia receptora, no planejamento e na gestão dos recursos hídricos.</li> </ul>	<p>Em bacias de rios fronteiriços e transfronteiriços, compartilhadas com países vizinhos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Implementar as ações previstas no Plano Nacional de Recursos Hídricos pertinentes à gestão de recursos hídricos fronteiriços e transfronteiriços;</li> <li>Apoiar o CNRH para que conclua a proposta metodológica para a gestão dos recursos hídricos fronteiriços e transfronteiriços.</li> </ul>	<p>Em bacias de rios fronteiriços e transfronteiriços, compartilhadas com países vizinhos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Promover a implementação da PNRH, em sub-bacias de tributários de rios fronteiriços e transfronteiriços que compreendam somente o território brasileiro;</li> <li>Definir as bacias prioritárias para a construção de acordos multilaterais.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>Em bacias hidrográficas de grande extensão territorial: estabelecer o planejamento e a gestão da totalidade de uma bacia de grande extensão (&gt; 200.000 km<sup>2</sup>) a partir da identificação de problemas de baixo para cima (análise fragmentação vs sustentabilidade financeira).</li> </ul>
<p><b>A.R4: Fortalecer e promover a inclusão de outros instrumentos e mecanismos de gestão</b></p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Incluir a alocação de água como instrumento estratégico da PNRH, prevendo também outros mecanismos, inclusive a alocação negociada de água.</li> <li>Incluir mecanismos de pactuação centrados na macroalocação de água em bacias com águas de duplo domínio entre os instrumentos da PNRH.</li> <li>Promover uma gestão proativa de secas, intensificando o foco em medidas preparatórias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incluir a fiscalização entre os instrumentos da PNRH e regulamentar a sua implementação.</li> <li>A ANA, com a participação de OGEs, recomenda-se desenvolver um estudo específico sobre os sistemas de outorga de direitos de uso.</li> </ul>
<p><b>A.R5: Melhorar a representação e eficácia do CNRH</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaborar um plano estratégico do CNRH, considerando a conveniência e oportunidade de “refundar” ou “reestruturar” o Conselho.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Criar uma instância, no âmbito da Secretaria Executiva, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (a SRHQ) para apoio estratégico ao CNRH.</li> <li>Estabelecer o Contrato de Gestão entre o MMA e a ANA com o objetivo de distinguir claramente as competências.</li> <li>Alterar a destinação de recursos financeiros oriundos do pagamento pelo uso de recursos hídricos pelo setor elétrico de modo a permitir a alocação de dotação orçamentária da SRHQ.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reformular a composição do CNRH.</li> <li>Melhorar os mecanismos de representação dos membros do CNRH.</li> <li>Melhorar a capacitação dos representantes.</li> <li>Melhorar a eficácia das Câmaras Técnicas, mediante sua reorganização.</li> <li>Reativar Grupo de Trabalho CNRH-CONAMA para formular instrumentos e mecanismos de integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental.</li> </ul>



<p><b>A.R6: Avaliar e melhorar a representação e a eficácia dos CBHs</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realizar estudo específico sobre a gestão participativa no SINGREH, com foco especial nos comitês de bacia, visando avaliar a sua efetividade e propor aprimoramentos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Avaliar a necessidade de critério de viabilidade mais rígido para a criação dos comitês de bacia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer a capacidade de atuação dos membros dos comitês.</li> <li>Aprimorar a participação e representação dos membros do comitê.</li> </ul>
<p><b>A.R7: Avaliar a viabilidade do modelo de AAs e melhorar a eficácia das entidades delegatárias</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Avaliar, caso a caso, a necessidade, a oportunidade e a sustentabilidade da criação de AAs ou de bacia hidrográfica, ou da delegação de tais funções, vis-à-vis à alternativa de fortalecer o respectivo órgão gestor, atribuindo-lhe também funções de única agência estadual.</li> <li>ANA e órgãos gestores devem encaminhar aos conselhos propostas para compatibilizar a amplitude territorial das entidades delegatárias ou AA com a sustentabilidade financeira da cobrança.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realizar estudo mais aprofundado do modelo de AAs e a sua viabilidade no contexto brasileiro.</li> <li>Avaliar conclusivamente o modelo de delegação a entidades sem fins lucrativos – entidades delegatárias.</li> <li>ANA, SRHQ/MMA e CNRH devem avaliar a necessidade de aumentar o limite de custeio das delegatárias, atualmente, conforme previsão legal, limitado a 7,5% e tido como insuficiente em alguns casos.</li> </ul>	<p>À ANA, aos órgãos gestores e aos organismos de bacia, recomenda-se:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Estabelecer indicadores e metas para contratos de gestão com entidades delegatárias que sejam mais aderentes aos planos de bacia hidrográfica;</li> <li>Reclassificar despesas;</li> <li>Revisar e melhorar a Resolução ANA nº 552/2011<sup>27</sup> para tornar a execução dos recursos financeiros dos comitês mais eficientes e transparentes e permitir a harmonização, por exemplo, de procedimentos de prestação de contas.</li> </ul>

27 A Resolução nº 552/2011, da ANA, estabelece os procedimentos para compras e contratação de obras e serviços com emprego de recursos públicos pelas entidades delegatárias de funções de AA.

## 5. REFERÊNCIAS<sup>28</sup>

ANA [Agência Nacional de Águas]. **Agência de Água – o que é, o que faz e como funciona / Agência Nacional de Águas.** - Brasília: ANA, 2014.

\_\_\_\_\_. Plano estratégico de recursos hídricos da bacia hidrográfica dos rios Tocantins e Araguaia. **Relatório síntese.** Brasília: ANA, 256p., 2009.

\_\_\_\_\_. **Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil.** Relatório Pleno 2017. Agência Nacional de Águas - Brasília: ANA, 2017.

AMORIM, A. L. de; RIBEIRO, M. M. R.; BRAGA, C. F. C. Conflitos em bacias hidrográficas compartilhadas: o caso da bacia do rio Piranhas-Açu/PB- RN. **Revista Brasileira de Recursos Hídricos.** Versão On-line ISSN 2318-0331.RBRH vol. 21 no.1 Porto Alegre jan./mar. 2016 p. 36 – 45.

BALTAR, F. **A possibilidade de delegação de competência da Administração Pública Federal.** Disponível em <https://blog.ebeji.com.br/a-possibilidade-de-delegacao-de-competencia-da-administracao-publica-federal>. Acesso em 22/04/2017.

BASTOS, C. R. **Curso de Direito Constitucional.** 15ª ed. São Paulo. Saraiva, 1994.

CANALI, G.V. Descentralização e Subsidiariedade na Gestão de Recursos Hídricos - Uma avaliação da sua recente evolução em face da Lei 9.433/97. **Direito Ambiental em Evolução – V.3.** Vladimir Passos de Freitas,Coord. Curitiba: Ed. Juruá, 2002.

CANEPA, E.M. ZORZI, I. GRASSI, L.A.T., SOARES NETO, P. B. Os **Comitês de Bacia no Rio Grande do Sul: Formação, Dinâmica de Funcionamento e Perspectivas.** Em <http://www.abes-rs.org.br/rechid/comites-2.htm>. Acesso em 15/03/2017

CEARÁ. Assembleia Legislativa. Plano estratégico dos recursos hídricos do Ceará / Conselho de Altos. Estudos e Assuntos Estratégicos, Assembleia Legislativa do Estado do Ceará; Eudoro Walter de Santana (Coordenador). – Fortaleza : INESP, 2009. 408 p. : il.

Conjunto de normas legais: **Recursos hídricos / Ministério do Meio Ambiente.** 8º ed. Brasília: MMA, 2014. 684 p.

---

28 Este capítulo inclui todas as referências usadas no desenvolvimento e análise do tema e não apenas aquelas constantes ao longo do relatório.

COUR DES COMPTES. Les instruments de la gestion durable de l'eau. **Rapport public annuel 2010 – février 2010, France**. Disponível em: [http://blog.mondediplo.net/IMG/pdf/Rapport\\_cour\\_des\\_comptes\\_instruments-gestion-durable-eau.pdf](http://blog.mondediplo.net/IMG/pdf/Rapport_cour_des_comptes_instruments-gestion-durable-eau.pdf). Acesso em 18.03/2017.

DE NYS, E.; ENGLE, N.; MAGALHÃES, A. R. **Secas no Brasil: política e gestão pró-ativas**. 1 ed. Brasília: CGEE: Banco Mundial, 2016.

DE STEFANO, L. et al. Transparencia en la gestión del agua en España: fortalezas y debilidades. In: MORA, N. H.; STAFANO, L. D. (eds.) **Transparencia en la gestión del agua en España**. Madrid: Botin Foundation. 2011.

EMPINOTTI, V. et al. **Transparência na gestão de recursos hídricos no Brasil**. Segunda Avaliação. São Paulo: GovAmb/USP. 2015.

\_\_\_\_\_. **Transparência na gestão de recursos hídricos no Brasil. WorkingPaper 1**. São Paulo: GovAmb/USP. 2014.

EMPINOTTI, V.; JACOBI, P. R.; FRACALANZA, A. P. Transparência e a governança das águas. **Estudos Avançados**, v. 30; n. 88, p. 63-75. 2016.

EPE [Empresa de Pesquisa Energética]. **Balanco Energético Nacional 2015: Ano base 2014 / Empresa de Pesquisa Energética**. – Rio de Janeiro, 2015.

FORMIGA-JOHNSSON, R. M. **Water allocation in Brazil: A global overview and the case of Ceará State**. Final Report for the World Bank project: Turkey: Watershed Dialogue - National Basin Management Strategy and Project'. World Bank, 2013.

FORMIGA-JOHNSSON, R.M.; FARIAS JUNIOR, J.E.F.; COSTA, L.F.; ACSERALD, M.V. Segurança hídrica do Estado do Rio de Janeiro face à transposição paulista de águas da Bacia Paraíba do Sul: relato de um acordo federativo. **Revista Ineana (Revista técnica do Instituto Estadual do Ambiente, RJ)**, 2015, v. 3, p. 48-69.

GONTIJO JR., W.C. Uma avaliação da política brasileira de recursos hídricos baseada em dez casos de estudo. **Tese de doutorado**, Publicação PTARH.TD- 015/2013, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Distrito Federal, 330p. 2013.

GRANZIERA, M. L. M. **Direito das Águas: disciplina jurídica das águas doces**. São Paulo: Atlas, 2001.

GUPTA, J. et al. Policymakers' reflections on water governance issues. **Ecology and Society**, v. 18, n. 1, p. 35, 2013.

GWP [Global Water Partnership]. **Global Water Partnership: a key global asset. Briefing Note**. Estocolmo: GWP, 2016.

LAIGNEAU, P. Tristes Águas Francesas. Olhar a história das agências e comitês de bacia na França desde os trópicos. **Tese de Doutorado**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Porto Alegre, 2014.

LEME MACHADO, P. A. **Recursos Hídricos – Direito Brasileiro e Internacional**. São Paulo. Malheiros editores, LTDA., 2002.

LIMA, A. J. R.; ABRUCIO, F. L.; SILVA, F. C. B. **Governança dos recursos hídricos**: proposta de indicador para acompanhar sua implementação. São Paulo: WWF Brasil; FGV, 2014.

LOBATO DA COSTA, F. J. Estratégias para o Gerenciamento de Recursos Hídricos no Brasil: Áreas de Cooperação com o Banco Mundial. **Série Água Brasil 1**. 1ª. Edição. Banco Mundial, Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. **Estudo de alternativas para o modelo jurídico- institucional da Agência da Bacia Hidrográfica do rio São Francisco**. Relatório 4. Avaliação Jurídico-Institucional das Alternativas. Versão de 06.06.2007. Agência Nacional de Águas ANA, Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco – CBHSF. Brasília. Disponível em <http://arquivos.ana.gov.br/institucional/sag/CobrancaUso/Agencias/Textos/PRODUTO4- AGENCIAS-FINAL.pdf>. Acesso em 20/07/2017.

LOPES, A. V.; FREITAS, M. A. S. **A alocação de água como instrumento de gestão de recursos hídricos: experiências brasileiras**. Rega, n.1, jan/jun, 2007.

OCDE [Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico]. Governança dos Recursos Hídricos no Brasil. **OECD Publishing**, 2015, 304p.

\_\_\_\_\_. **Cobranças pelo uso de recursos hídricos no Brasil**. OECD Publishing, 2017.

POMPEU, C. T. Direito de Águas no Brasil, Curitiba: Ed. **Revista dos Tribunais**, 2ªed.2010.

PORTO, M.; TUCCI, C. E. M. Planos de recursos hídricos e as avaliações ambientais. ABRH – REGA – **Revista de Gestão de Água da América Latina**, v. 6, n. 2, Porto Alegre: p. 19-32. Disponível em <https://abr.org.br/SGCv3>. Acesso em 30 de novembro de 2016. 2009.

RIBEIRO, N. B. **Governança sistêmica das águas**: proposição de um modelo analítico e sua aplicação na bacia Lagos São João-RJ. Tese de doutorado do Programa de Pós-Graduação Multidisciplinar em Meio Ambiente. Rio de Janeiro: UERJ. 2016.

SAE [Secretaria de Assuntos Estratégicos]. Presidência da República. Água e Desenvolvimento Sustentável. Recursos Hídricos Fronteiriços e Transfronteiriços do Brasil. **Série Estudos Estratégicos**. Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. Principais conclusões e recomendações – consideradas mais premente- sobre a adequação e convergência do marco legal e institucional da Gestão Integrada de Recursos Hídricos no Brasil. Nota Técnica. MMA-SRHU. Brasília. Fevereiro de 2010.

SILVA, T. S. A. **Governança das águas no Brasil e os desafios para a sua democratização.** Revista da Universidade Federal de Minas Gerais, 2013, v. 20, n. 2, p. 236-253.

SOUZA FILHO, F.A., ABICALIL, M.T., OLIVEIRA, P.P. de F. e BRAGA, C.F.C. **Gestão e abastecimento hídrico: planos de preparação para a seca,** in: DE NYS, E.; ENGLE, N.L. e MAGALHÃES, A.R. (Orgs). **Secas no Brasil: política e gestão proativas. Brasília:** CGEE; BIRD, 2016.

SOUZA FILHO, F.A.; FORMIGA-JOHNSON, R.M.; STUDART, T.M.C. e ABICALIL, M.T. From Drought to Water Security: Brazilian Experiences and Challenges. In: World Water Forum. (Org.). **Global Water Security.** Singapore: Springer, 2018, p. 233-265.

# ANEXO I – O MARCO LEGAL E A SUA EVOLUÇÃO

## I.1. INTRODUÇÃO

295. O Anexo estrutura-se em sete Capítulos: (i) os Capítulos 2 a 5 desenvolvem os antecedentes e contexto prévio a Lei nº 9.433/1997; (ii) o Capítulo 6 descreve brevemente a Lei nº 9.433/1997; e (iii) o Capítulo 7 apresenta as principais Leis e regulamentos posteriores à Lei nº 9.433/1997.

296. Finalmente, este Anexo também inclui os seguintes Apêndices:

- Apêndice 1 - Aspectos relevantes da tramitação legislativa da Política Nacional e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.
- Apêndice 2 - Vetos do Presidente da República ao substitutivo do Dep. Aroldo Cedraz.
- Apêndice 3 – Resoluções do CNRH.

## I.2. CÓDIGO DE ÁGUAS: O MARCO REGULATÓRIO EXISTENTE ANTES DA PROMULGAÇÃO DA LEI Nº 9.433/1997

297. A história da legislação brasileira sobre águas na era republicana tem início em 1904, pelos estudos sobre o Direito das Águas do jurista Alfredo Valadão, que investigou sobre a matéria relativa à propriedade das águas, especialmente a respeito dos problemas da indústria da energia elétrica. Em 1907, o jurista foi convidado pelo Governo Federal a organizar um Anteprojeto de Código de Águas, no mesmo ano remetido à Câmara dos Deputados, onde permaneceu até 1931.

298. Em 1931, foi criada pelo Governo Provisório, instaurado pela revolução liderada por Getúlio Vargas no ano anterior, uma subcomissão responsável pelo anteprojeto do Código de Águas, cuja presidência foi atribuída ao mesmo jurista que o concebera em 1907. Atualizando-o, na exposição de motivos que apresentou em 1933, como justificativa ao Anteprojeto, Alfredo Valadão defendeu a ampliação do domínio público sobre as águas, “no sentido da solução de todos os grandes problemas que a elas se prendem, devidamente consideradas as condições de nosso país”.

299. Diversas medidas foram tomadas nesse campo pelo Governo Provisório, com a União assumindo de fato a propriedade e o domínio sobre as riquezas minerais e instaurando o regime federal

de concessão de lavras minerais e exploração de quedas de água, até então sob o controle dos estados e dos municípios.

300. Estas propostas sofreram forte reação, o que acabou por levar o anteprojeto a sofrer várias modificações em decorrência dos debates travados no âmbito da Constituinte de 1934, vindo finalmente a ser sancionado mediante o Decreto Presidencial Nº 24.643, de 10 de julho de 1934, seis dias antes da aprovação de nova Carta Constitucional pela Assembléia Constituinte, ocorrida em 16 de julho de 1934, a qual, em maior ou menor grau, incorporou os princípios debatidos por conta do anteprojeto do Código.
301. A Constituição de 1934 e o Código de Águas inauguraram um novo tempo, conforme registra o preâmbulo do Decreto Presidencial, que deixa claras as suas principais motivações: substituir a legislação obsoleta que regia o uso das águas no Brasil, “em desacordo com as necessidades e interesse da coletividade nacional e a necessidade de dotar o país de uma legislação adequada que, de acordo com a tendência atual, permitisse ao poder público controlar e incentivar o aproveitamento industrial das águas, considerando, em particular, que a energia hidráulica exigia medidas que facilitassem e garantissem seu aproveitamento racional”.
302. O Código de Águas é bastante detalhado em disposições regulatórias do uso das águas e da indústria hidroelétrica, ao todo são 210, incluindo as Disposições Gerais e as Disposições Transitórias. Entre outras que aqui se destacam, definiu a propriedade das águas em geral, dividindo-as em:
- águas públicas: de uso comum ou dominicais;
  - águas comuns: as correntes não navegáveis ou fluviáveis;
  - águas particulares.
303. Definiu que as águas públicas, seus álveos e margens pertenciam, em termos especificados no texto, à União, aos Estados e aos Municípios, “limitado o domínio dos Estados e Municípios sobre quaisquer correntes, pela servidão que a União se confere, para o aproveitamento industrial das águas e da energia hidráulica, e para navegação”.
304. Ficou, ainda, “limitado o domínio dos Estados e Municípios pela competência que se confere a União para legislar, de acordo com os Estados, em socorro das zonas periodicamente assoladas pelas secas”.
305. Entre outras especificações sobre a propriedade das águas, foram definidas também as respectivas condições para a desapropriação das mesmas por necessidade ou utilidade pública.
306. O Código assegurava o uso gratuito de qualquer corrente ou nascente de águas, para as primeiras necessidades da vida, e permitia a todos usar de quaisquer águas públicas, sem prejuízo da navegação, salvo para as primeiras necessidades da vida, conformando-se com os regulamentos administrativos, podendo o uso comum das águas ser gratuito ou retribuído, conforme as leis e regulamentos da circunscrição administrativa a que pertencessem.



307. Mas, águas públicas não poderiam ser derivadas para as aplicações da agricultura, da indústria e da higiene, sem a existência de concessão administrativa, no caso de utilidade pública e, não se verificando esta, de autorização administrativa, que seria dispensada, todavia, na hipótese de derivações insignificantes. Toda concessão ou autorização se faria por tempo fixo, e nunca excedente de trinta anos, sempre respeitados os direitos de terceiros e sem prejuízo da navegação, exceto em caso previstos, sendo que a concessão para o aproveitamento das águas que se destinassem a um serviço público seria feita mediante concorrência pública, salvo os casos em que as leis ou regulamentos a dispensassem. Tal como hoje, a concessão não importava, nunca, a alienação parcial das águas públicas, que são inalienáveis, mas no simples direito ao uso destas águas.
308. É também interessante observar que as águas destinadas a um fim não poderiam ser aplicadas a outro diverso, sem nova concessão, assim como que o uso da derivação seria direito real; ou seja, alienando-se o prédio ou o engenho a que ela servisse passaria o mesmo ao novo proprietário.
309. Outros temas a destacar são as águas subterrâneas, que mereceram capítulo específico, embora sucinto, as águas pluviais, e as “águas nocivas”.
310. Sobre as últimas, implicitamente revelando preocupação com a saúde pública e o meio ambiente, estabeleceu que a ninguém é lícito conspurcar ou contaminar as águas que não consome, com prejuízo de terceiros, e que os trabalhos para a salubridade das águas seriam executados á custa dos infratores, que, além da responsabilidade criminal, se houvesse, responderiam pelas perdas e danos que causassem e pelas multas que lhes fossem impostas nos regulamentos administrativos. Além disto, se os interesses relevantes da agricultura ou da indústria o exigissem, e mediante expressa autorização administrativa, as águas poderiam ser inquinadas, mas os agricultores ou industriais deveriam providenciar para que as se purificassem, por qualquer processo, ou seguissem o seu esgoto natural. Os agricultores ou industriais deveriam indenizar a União, os Estados, os Municípios, as corporações ou os particulares que pelo favor concedido fossem lesados.
311. Mas, o maior destaque a ser feito foi o aspecto inovador e de grande efeito para o desenvolvimento do país nos anos seguintes com a introdução da regulamentação da indústria hidroelétrica. Com efeito, ao assunto o Código dedicou 64 artigos que marcaram as condições para o aproveitamento da energia hidráulica.
312. Entre as disposições, sempre muito precisas, considerou de utilidade pública e dependentes de concessão os aproveitamentos de quedas d’água e outras fontes de energia hidráulica de potência superior a 150 KW, seja qual fosse a sua aplicação e os aproveitamentos que se destinassem a serviços de utilidade pública federal, estadual ou municipal ou ao comércio de energia seja qual fosse a potência.
313. Resguardando a possibilidade de múltiplo uso das águas, em todos os aproveitamentos de energia hidráulica deveriam ser satisfeitas exigências acauteladoras dos interesses gerais:
- a. da alimentação e das necessidades das populações ribeirinhas;
  - b. da salubridade pública;

- c. da navegação;
  - d. da irrigação;
  - e. da proteção contra as inundações;
  - f. da conservação e livre circulação do peixe;
  - g. do escoamento e rejeição das águas.
314. As quedas d'água e outras fontes de energia hidráulica foram consideradas como bens imóveis e tidas como coisas distintas e não integrantes das terras em que se encontrassem. Assim a propriedade superficial não abrangia a água, o álveo do curso no trecho em que se achasse a queda d'água, nem a respectiva energia hidráulica, para o efeito de seu aproveitamento industrial.
315. As quedas d'água existentes em cursos cujas águas fossem comuns ou particulares, pertenciam aos proprietários dos terrenos marginais, ou a quem fosse por título legítimo, enquanto que as quedas d'água e outras fontes de energia hidráulica existentes em águas públicas de uso comum ou dominicais foram incorporadas ao patrimônio da Nação, como propriedade inalienável e imprescritível.
316. As concessões seriam outorgadas por decreto do Presidente da República, referendado pelo ministro da Agricultura, exclusivamente a brasileiros ou a empresas organizadas no Brasil, e sujeitas às condições estabelecidas no Código e nos respectivos contratos. Entre elas, a obrigação do concessionário de reservar uma fração da descarga d'água, ou da potência concedida, limitada a 30%, em proveito dos serviços públicos da União, dos Estados ou dos Municípios, cuja partilha seria feita pelo Governo da União.
317. Em agosto de 1934, surgiu o Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM), no âmbito do Ministério da Agricultura, abrangendo, entre outros, o Serviço de Águas, que foi então definido como o órgão competente do Governo Federal para:
- a. proceder ao estudo e avaliação de energia hidráulica do território nacional;
  - b. examinar e instruir técnica e administrativamente os pedidos de concessão ou autorização para a utilização da energia hidráulica e para produção, transmissão, transformação e distribuição da energia hidroelétrica;
  - c. fiscalizar a produção, a transmissão, a transformação e a distribuição de energia hidroelétrica;
  - d. exercer todas as atribuições que lhe fossem conferidas por este Código e seu regulamento.
318. Em 1939, foi criado pelo Decreto-Lei nº 1.285, o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE), diretamente subordinado à Presidência da República, como órgão de consulta, orientação e controle quanto à utilização dos recursos hidráulicos e de energia elétrica, com

jurisdição em todo o território nacional, e mais tarde também com atribuições executivas.

319. Por outro lado, o Código estabeleceu que a União transferiria aos Estados as atribuições que lhe foram, para autorizar ou conceder o aproveitamento industrial das quedas d'água e outras fontes de energia hidráulica, mediante condições estabelecidas, entre outras, quando o Estado interessado possuísse um serviço técnico-administrativo, a que estivessem afetos os assuntos concernentes ao estudo e avaliação do potencial hidráulico, seu aproveitamento industrial, inclusive transformação em energia elétrica e sua exploração, com a seguinte organização:
- a. seção técnica de estudos de regime de cursos d'água e avaliação do respectivo potencial hidráulico;
  - b. seção de fiscalização, concessões e cadastro, sob a chefia de um profissional competente e com o pessoal necessário às exigências do serviço.
320. Sob as condições estabelecidas no Código, alguns Estados, mormente São Paulo e Minas Gerais organizaram-se para o desenvolvimento da energia hidráulica em seus territórios, tanto a do domínio da União, como a do próprio Estado e dos Municípios. Assim, por exemplo, em dezembro de 1951, o Estado de São Paulo criou o seu Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE), com a competência de executar no Estado as disposições do Código, das leis federais subsequentes, das leis estaduais supletivas ou complementares, bem assim a atribuição que ao Estado fosse transferida, nos termos da Constituição Federal de então<sup>29</sup>. Como resultado, em análise retrospectiva, observa-se que, de fato, a indústria da geração de energia elétrica tem algum progresso, ainda que incapaz de responder às necessidades, contrastando de qualquer forma com a crise crescente no abastecimento de água para satisfazer as necessidades essenciais da população.
321. Dilemas e movimentos pendulares caracterizaram a administração federal, ora centralizadora, ora cedendo às pressões das unidades federadas por maior autonomia; ora estatizante, ora revelando-se incapaz de sozinha arcar com os recursos necessários para o atendimento das demandas setoriais; ora liberal, admitindo investimentos estrangeiros em setores estratégicos ou de caráter social, ora nacionalista, buscando dar ao país ares de soberania e autonomia, porém tornando-se refém da baixa capacidade do setor privado nacional em investir e gerir os empreendimentos que se faziam necessários para atender demandas em rápida expansão.
322. O Código de Águas possibilitava alguma segurança aos investidores no setor da hidroeletricidade, mas seu potencial para assegurar maior desenvolvimento a uso múltiplo das águas não foi entendido, quer pela administração pública, incapaz de impor os regulamentos que o Código necessitaria para a sua plena aplicação, quer pelo setor privado, habituado ao uso livre das águas para quaisquer finalidades.
323. No breve período de normalidade democrática, de 1945 a 1964, ocorreram diversas alterações

---

29 O DAEE ainda hoje é a entidade gestora dos recursos hídricos no Estado de São Paulo, mantendo, salvo melhor juízo, as suas competências originais com as devidas adequações requeridas pela legislação subsequente.

no Código, mas parece não terem sido suficientes para que os resultados alcançados fossem mais expressivos, porque, de um lado, ainda brotaram conflitos de natureza política e econômica que geraram momentos de instabilidade; e, de outro, porque, os grandes investimentos públicos exigiam longo tempo de maturação, de implementação e de universalização dos serviços por eles visados, tendo frutificado mais nas décadas seguintes.

324. É inegável que, em grande medida, o problema residia na subdivisão do domínio administrativo das águas estabelecida pelo Código, e, conseqüentemente, da subdivisão das competências de gestão e poder de polícia entre os entes da Federação - União, Estados e Municípios - somando à atenção que o domínio privado de parte das águas, ainda mantido no Código, exigiria da administração pública. Com efeito, a legislação sobre o uso e a gestão das águas não chegou a se ramificar - da União para o âmbito estadual e municipal - de modo a permitir que o Código se consolidasse como referência a todos os setores usuários.
325. É inegável também que a falta de capacidade técnica e de informação sobre o regime natural das águas e das demandas não permitiria o desenvolvimento das técnicas de gerenciamento do recurso natural, senão com investimentos de monta, uma vez que os quadros especializados e a rede de coleta dessas informações eram muito modestas, consideradas a extensão do território brasileiro e de sua malha hídrica, assim como a pluralidade dos usos e usuários, se apresentavam - e ainda se apresentam - com grande complexidade à atuação da administração pública.
326. Em 1960, foi criado o Ministério das Minas e Energia, ao qual ficou subordinado o CNAEE e no ano de 1961, o Departamento Nacional da Produção Mineral foi desligado do Ministério da Agricultura, passando a integrar o Ministério das Minas e Energia. Com a organização do mencionado Ministério, conforme as disposições da Lei nº 4.904, de 17 de dezembro de 1965, foi criado o Departamento Nacional de Águas e Energia (DNAE), sem que ficasse textualmente expresso que o CNAEE deixaria de intervir nos assuntos da competência do DNAE. Consta que a existência de dois órgãos com finalidades análogas ocasionou, durante alguns anos, dificuldades que se refletiam na política energética nacional, até que em 1968, o DNAE, absorveu as atribuições do CNAEE, passando a denominar-se Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica DNAEE.
327. Porém somente em 1977 foi aprovado o Regimento Interno do DNAEE, que o definiu como Órgão Central de Direção Superior responsável pelo planejamento, coordenação e execução dos estudos hidrológicos em todo o território nacional; pela supervisão, fiscalização e controle dos aproveitamentos das águas que alteram o seu regime; bem como pela supervisão, fiscalização e controle dos serviços de eletricidade.
328. A gestão do uso da água no Brasil, no período dos anos 1930 aos anos 1980, foi assim marcada por extraordinários esforços da administração para formular políticas públicas que respondessem à demanda da sociedade, esforços esses quase sempre resultantes de visões estratégicas próprias da época e dos regimes autoritários que por duas vezes tomaram o poder.
329. De fato, com exceção do impulso dado aos setores de geração de hidroeleticidade, à irrigação, ao aproveitamento de várzeas, e ao saneamento - a este somente enquanto vigeu o PLANASA

- não se verificou o fomento a outros usos dos recursos hídricos, pelo menos não sob a ótica do interesse público mediante a aplicação de princípios cautelares sobre a qualidade das águas e de prevenção de conflitos em sua utilização.

330. Ao contrário, verificou-se a expansão do uso descuidado e, conseqüentemente, da degradação da qualidade das águas, acompanhando a degradação ambiental crescente por conta da expansão industrial, agrícola e da ocupação do território nacional.
331. A visão setorializada, que se generalizou quer na intervenção estatal quer na iniciativa privada, bem como a necessidade de pôr em prática a repartição de competências, própria da organização federativa, e tendo em vista as amplas relações de interdependência que os usos da água impunham ao desenvolvimento socioeconômico do país, suscitaram, a partir do final da década de 1970, movimentos e reflexões em vários setores da sociedade, culminando com a promulgação da Constituição de 1988.
332. Nesses movimentos ficava cada vez mais clara a necessidade de articulação institucional, inter-setorial e nas três instâncias federativas, como forma de superar as restrições de ordem instrumental, institucional e legal, até então quase sempre impostas pelo governo central, assim com financeiras, impostas pela conjuntura interna e externa.
333. De qualquer modo, como fruto dos debates que intensificaram a respeito do gerenciamento integrado das águas, com a visão de que se tratam de bens públicos a serem utilizados em benefício do desenvolvimento social, ampliou-se a compreensão e a consistência do conceito de bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão, ao ponto de suscitar uma intensa mobilização do Governo Federal e dos Estados para a criação de novos instrumentos legais que permitissem o aprimoramento da gestão dos recursos hídricos e o restabelecimento de garantias legais aos usuários e aos investidores.
334. Sob a perspectiva de uma abordagem territorial, como forma de superação de enfoques meramente setoriais, já nos anos 1970, os principais avanços obtidos no Brasil se referem à estruturação da área de meio ambiente. Cresce então a consciência pela necessidade de aparato legal para a proteção do meio ambiente e disciplinamento da atividade produtiva com impacto sobre os recursos naturais. Assim, a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, lançou bases para a busca do desenvolvimento sustentável, estabeleceu princípios protetores e garantidores do meio ambiente, instituiu objetivos e instrumentos da política nacional e induziu à consolidação, no ordenamento jurídico brasileiro, do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).
335. A partir da legislação nacional de 1981, criam-se no âmbito federal e dos Estados e Distrito Federal órgãos e instituições dedicadas à gestão do meio ambiente, com responsabilidades sobre a proteção de áreas de especial interesse ambiental, além de funções relacionadas ao licenciamento e à fiscalização de atividades dos setores produtivos potencialmente poluidores em todo o território nacional.
336. É importante destacar que os instrumentos postos em prática pelo setor ambiental limitavam-se às

características do estilo de administração chamado “Comando e Controle”, bastante dependentes da capacidade que deve ter a administração pública para legalmente definir e impor padrões de admissibilidade de impactos e fiscalizar o seu cumprimento. Paulatinamente, estabelecem-se crescentes controles ambientais sobre o uso dos recursos hídricos, aos quais se sobrepõem demandas sociais e sucessivas crises financeiras no país que acabam por impor fortes condicionantes à expansão do aproveitamento hidroelétrico, processo esse que culmina com a redemocratização e as grandes transformações político-institucionais verificadas a partir de 1988.

### **I.3. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

337. A Carta Política de 1988, inovadora sob vários aspectos, estabelece princípios e diretrizes que tiveram forte repercussão sobre a proteção ambiental no Brasil. É também um importante marco na história da gestão dos recursos hídricos.
338. A Política Nacional do Meio Ambiente, de 1981, é recepcionada pela Carta, dando-lhe ainda maior relevância, uma vez que em capítulo próprio – Capítulo VI, art. 225 – define claramente a orientação ao tratamento jurídico do meio ambiente e sua proteção, agora oponível ao interesse particular de qualquer espécie, inclusive ao direito de propriedade, que passa a ser limitado ao cumprimento de sua função social.
339. Ao considerar o meio ambiente um bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, o texto constitucional incumbiu tanto o poder público quanto os particulares do dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e as futuras gerações.
340. Embora integrantes do meio ambiente, indissociavelmente ligadas ao ciclo de vida de todos os seres e, portanto, sujeitas aos princípios gerais expressos no referido capítulo constitucional, as águas não receberam ali menção específica. Receberam, sim, a atenção do constituinte em diversos outros artigos, reveladores do enfoque sobre o uso econômico desses recursos.
341. Primeiramente, altera-se o domínio das águas, colocando-as exclusivamente no âmbito da União e dos Estados. Ficou excluído o domínio dos Municípios, tal como ocorrera a partir da Constituição de 1946. Foi ainda extinto o domínio das águas particulares, admitido no Código de Águas e, até então, vigente.
342. As águas tornam-se assim exclusivamente públicas, não obstante terem sido alargados espaços e garantias para atuação da iniciativa privada em outros ramos da atividade econômica, ressaltando o novo texto constitucional a exploração direta da atividade econômica pelo Estado apenas aos casos “necessários aos imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”.
343. Com relação aos potenciais de energia hidráulica, estes permaneceram no domínio exclusivo da União, “propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento”, a ser feito somente mediante autorização ou concessão da União, em articulação com os Estados onde se situem, e, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no país.

344. O Código Civil Brasileiro define os bens públicos de forma geral. Entretanto é importante que se tenha o correto entendimento do significado de “bem público”: Leme Machado informa que o domínio público da água não transforma o Poder Público em proprietário da água, mas o torna gestor desse bem, no interesse de todos (LEME MACHADO, 2002).
345. Em segundo lugar, enfatizando o caráter de bens públicos e o interesse da administração em administrá-los, o texto constitucional mantém, no rol das competências privativas da União, a de legislar sobre águas e sobre energia. Com o mesmo espírito, nos termos da Carta, é competência da União instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso.
346. Cabe, então, um duplo entendimento sobre as águas: em primeiro lugar, como bens públicos, integrantes que são do meio ambiente, definido como bem de uso comum do povo, elas também assumem esse caráter, por estarem facultadas ao uso coletivo e à fruição própria do povo, sem discriminação de usuários ou ordem especial para sua fruição. Não obstante, em segundo lugar, a partir da estipulação de que estarão sujeitas à outorga de direitos de uso, o texto constitucional informa à administração sobre a necessidade de controlar o seu uso pelos particulares, para discipliná-lo e prevenir conflitos, perdendo, portanto, a parcela outorgada a possibilidade do uso coletivo, naturalmente, sem prejuízo de sua natureza jurídica de bem público.
347. Com efeito, por meio de um título individual, a outorga de direito de uso, a administração atribui a determinada pessoa o direito para fruir de um bem público com exclusividade, nas condições convencionadas, podendo exigir pagamento, por prazo certo ou indeterminado, conforme forem os termos do ato administrativo.
348. Mas, na tarefa de implementar o comando para a instituição de sistema de gerenciamento dos recursos hídricos e definir critérios de outorga para o seu uso, torna-se evidente a complexidade do sistema federativo – sob o qual, em 1988, se renova a República Federativa do Brasil – a partir da definição constitucional de que a sua organização político-administrativa compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos que a Carta estabelece, nomeadamente as competências de cada um abrangendo a definição das matérias sobre as quais podem e devem atuar.
349. Para o eminente constitucionalista Celso Ribeiro Bastos “o acerto da Constituição, quando dispõe sobre Federação, está diretamente vinculado a uma racional divisão de competência entre a União, os Estados e os Municípios; tal divisão, para alcançar logro, poderia ter como regra principal a seguinte: nada será exercido por um poder mais amplo quando puder ser exercido pelo poder local, afinal os cidadãos moram nos municípios e não na União” (BASTOS, 1994). Essa formulação corresponde ao Princípio da Subsidiariedade, que tem sido mencionado na interpretação da norma aplicada à gestão de recursos hídricos, regulamentadora do mencionado comando constitucional, que veio à tona em 1997 (CANALI, 2002).
350. Entretanto, o mesmo autor chama a atenção para o fato de que a Constituição de 1988 concentrou maior poder na União, como revela o elenco de matérias de competência legislativa



privativa desta instância, dentre as quais cabe destacar a de legislar sobre águas e sobre energia elétrica e a competência para instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso.

351. Contudo, a Constituição cuida ainda de mais duas hipóteses de competências, além da competência legislativa privativa da União. São as chamadas competências comuns, quando se trata do poder-dever de todos os entes federados de atuar sobre determinadas matérias; e as competências concorrentes, que autorizam a União, os Estados e o Distrito Federal, excluídos os Municípios, a manifestar-se legislativamente sobre outras matérias especificadas no texto.
352. No primeiro caso estão as competências de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; e registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios, entre outras, nos termos de leis complementares que fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.
353. No segundo caso, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre florestas, caça, pesca, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, todos fortemente inter-relacionados com o gerenciamento de recursos hídricos, e mesmo com o aproveitamento do potencial hidroelétrico.
354. Sob essa perspectiva, estabelece a Constituição que a União limitar-se-á a dispor normas gerais sobre as referidas matérias, não excluindo a competência dos Estados e do Distrito Federal de legislar, suplementarmente, sobre estas. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades, mas a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.
355. Cabe aqui um parêntesis para melhor explicação a respeito da competência privativa da União para legislar sobre águas, já que, sabidamente, tanto antes, quanto a partir de 1988, surgiram leis estaduais sobre águas.
356. Conforme esclarece POMPEU, apud GRANZIERA (2001): “Num primeiro momento, as competências parecem conflitantes e confusas, mas não o são. Pois, à União, cabe legislar sobre o Direito de Águas, enquanto que aos Estados e Distrito Federal cabe legislar sobre as normas meramente administrativas, ou seja, que se destinam à gestão dos recursos de seu domínio e ao combate à poluição. Portanto, sendo-lhes vedado criar, alterar ou extinguir direitos, ou seja, legislar sobre o Direito de Águas.”
357. Legislar sobre Direito de Águas significa dizer que cabe à União estabelecer normas gerais, de aplicação nacional, incidentes sobre as águas federais e estaduais, com a finalidade de criar, alterar ou extinguir os direitos sobre as águas. Mas a União tem também a competência de editar normas administrativas sobre as águas do seu domínio, em forma de lei ou não.
358. Segundo o citado jurista, a criação, alteração e extinção de direitos sobre a água é bem diversa

da instituição de normas administrativas referentes à utilização, fiscalização do uso, preservação e recuperação do recurso, na qualidade de bem público. Exemplifica fornecendo uma série destes direitos, cuja criação, alteração, modificação ou extinção é privativa da União, e esclarece que não se trata de normas meramente administrativas. Os direitos citados constam no Código de Águas, que foi em parte recepcionado pela Constituição de 1988, assim como no Código Civil de 2002, na parte referente direito de vizinhança.

359. São os seguintes: inalienabilidade das águas, direito de acesso às águas, garantias de uso gratuito, direito dos ribeirinhos, domínio de álveos e margens, aluvião, avulsão, álveo abandonado, mudança de curso, retorno das águas ao leito anterior, condições de obrigatoriedade dos prédios inferiores receberem águas que correm dos superiores, desvio das correntes, curso das águas nascentes, hierarquia de uso das águas públicas e multas e sanções sobre a desobediência a várias dessas disposições.
360. Os Estados têm portanto o poder-dever de zelar pelas suas águas, no exercício do poder de polícia.
361. Além destes aspectos, dentre outros, de extraordinária relevância para a modernização do país, a Constituição Federal estabeleceu os princípios gerais da atividade econômica os quais valorizam o trabalho humano e a livre iniciativa e orientam a atuação estatal.
362. Neste sentido, o Artigo 173 é bastante claro: “Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.” Ainda, no Parágrafo 1º, resultante de Emenda Constitucional promulgada em 1998, o Congresso Nacional entendeu que os entes estatais que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, estarão sujeitas ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários, não podendo gozar de privilégios fiscais não extensivos aos entes privados. Não obstante, por outro lado, os entes estatais devem observar os princípios da administração pública quanto a licitações e contratação de obras, serviços, compras e alienações.
363. Com isto, pretendeu-se reduzir o papel empreendedor do Estado, que marcou, por exemplo, o período áureo da expansão do parque gerador de energia elétrica no Século XX, sendo este um dos objetivos pretendidos com o Código de Águas. Com efeito, em contraposição, a Constituição de 1988, enfatiza o papel do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercendo, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.
364. Foi tal dispositivo que deu origem à concepção de agências reguladoras como, por exemplo Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), criada pela Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, como autarquia sob regime especial, vinculada ao Ministério das Minas e Energia, com sede e foro no Distrito Federal, com a finalidade de regular e fiscalizar a produção, transmissão e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as Políticas e Diretrizes do Governo Federal.
365. Constituída a Agência, com a publicação de seu Regimento Interno, ficou extinto o Departamento

DNAEE, que em 1991 havia elaborado a primeira proposta do Executivo enviada ao Congresso Nacional para a instituição da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, em atendimento ao comendo constitucional.

366. Com a extinção do DNAEE a gestão das águas da União ficou no âmbito da administração direta, especificamente na Secretaria de Recursos Hídricos do então chamado Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, até o advento da ANA no ano de 2000, através da Lei nº 9.984, como se verá mais adiante, já então sob a égide da Lei nº 9.433, promulgada em 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos.

## **1.4. O ADVENTO DAS LEIS ESTADUAIS SOBRE AS RESPECTIVAS POLÍTICAS E SISTEMAS DE GERENCIAMENTO**

367. Aproveitando as disposições da Constituição Federal, os Estados previram em suas Constituições a instituição das respectivas políticas e criação de sistemas estaduais de gerenciamento de recursos hídricos, tendo, alguns, aprovado leis específicas mesmo antes da vigência de uma legislação nacional consolidada sobre o tema. Tal foi o caso dos Estados de São Paulo (1991), Ceará (1992), Santa Catarina (1993 e 1994)<sup>30</sup>, Rio Grande do Sul (1994), Paraíba (1996) e Rio Grande do Norte (1996).

### **1.4.1. Estado de São Paulo**

368. Antes de estabelecer a sua Política e o seu Sistema de Gerenciamento, o Estado de São Paulo promoveu diversas iniciativas que marcaram o início da modernização da gestão dos recursos hídricos no país. Assim, em 1987, criou o Conselho Estadual de Recursos Hídricos; em junho de 1988, promoveu aprovação de lei visando à preservação dos depósitos naturais de águas subterrâneas (portanto antes mesmo que a Constituição dispusesse que as águas subterrâneas pertenceriam ao domínio dos Estados); em 1991, promoveu a aprovação do Primeiro Plano Estadual de Recursos Hídricos e no mesmo ano promulgou a Lei de Diretrizes para a Política Estadual de Recursos Hídricos.
369. Em particular, a Lei de Diretrizes para a Política Estadual de Recursos Hídricos foi considerada como referência para a elaboração da Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos (vide Quadro 1), promulgada em 1997. Serviu também de inspiração, principalmente por trazer disposições inovadoras (Vide Quadro 2), para a formulação das leis congêneres no âmbito de diversos Estados, cujos termos guardam com ela notável semelhança.
370. A Política Estadual de Recursos Hídricos de São Paulo tem por objetivo assegurar que a água, recurso natural essencial à vida, ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar social, possa ser controlada e utilizada, em padrões de qualidade satisfatórios, por seus usuários atuais e pelas gerações futuras, em todo território do Estado de São Paulo. Esta redação é problemática, pois induz ao pensamento que os usuários podem controlar a água, não obstante teve o efeito de se propagar por outras leis estaduais.

---

30 Anteriormente, em 1985, o Estado de Santa Catarina criara o seu Conselho Estadual de Recursos Hídricos. O Estado de São Paulo criou o seu em 1987.

371. De fato, soa impróprio que o Estado formule Política visando a dar aos usuários atuais e futuros o controle do bem público de cujo uso de beneficiam. O equívoco é por demais óbvio, pois a Constituição Federal determina que cabe à União definir os critérios de outorga do uso dos recursos hídricos, bem como legislar privativamente sobre águas. A outorga é justamente um dos instrumentos de que dispõe o Estado para exercer o poder-dever de controlar o uso dos recursos hídricos. E mais, somente o Estado pode fazê-lo, embora, nos termos da Política Estadual caiba a participação dos usuários e das comunidades no processo de gestão dos referidos recursos, sem que isto signifique que o Estado abrirá mão do dito poder-dever.

372. Por outro lado, a Política Estadual tem como princípios os que foram, mais tarde, direta ou indiretamente adotados pela Lei Nacional, tais como:

- o gerenciamento descentralizado, participativo e integrado, sem dissociação dos aspectos quantitativos e qualitativos e das fases meteórica, superficial e subterrânea do ciclo hidrológico;
- a adoção da bacia hidrográfica como unidade físico-territorial de planejamento e gerenciamento;
- reconhecimento do recurso hídrico como um bem público, de valor econômico, cuja utilização deve ser cobrada, observados os aspectos de quantidade, qualidade e as peculiaridades das bacias hidrográficas;
- combate e prevenção das causas e dos efeitos adversos da poluição (sem correspondência específica na Lei Nacional), das inundações, das estiagens, da erosão do solo e do assoreamento dos corpos d'água;
- compatibilização do gerenciamento dos recursos hídricos com o desenvolvimento regional e com a proteção do meio ambiente.

Quadro 1. Comparação estrutura da Lei de São Paulo e da Lei Nacional

<b>A estrutura da Lei de São Paulo (Lei nº 7.663/1991)</b>	<b>A estrutura da Lei Nacional (Lei nº 9.433/1997)</b>
<p><b>TÍTULO I - Da Política Estadual de Recursos Hídricos</b></p> <p>CAPÍTULO I - Objetivos e Princípios            SEÇÃO I - Das Disposições Preliminares            SEÇÃO II - Das Diretrizes da Política</p> <p>CAPÍTULO II - Dos Instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos            SEÇÃO I - Da Outorga de Direitos de Uso dos Recursos Hídricos            SEÇÃO II - Das Infrações e Penalidades            SEÇÃO III - Da Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos            SEÇÃO IV - Do Rateio de Custos das Obras</p> <p>CAPÍTULO III - Do Plano Estadual de Recursos Hídricos</p>	<p><b>TÍTULO I - Da Política Nacional de Recursos Hídricos</b></p> <p>CAPÍTULO I - Dos Fundamentos</p> <p>CAPÍTULO II - Dos Objetivos</p> <p>CAPÍTULO III - Das Diretrizes Gerais de Ação</p> <p>CAPÍTULO IV - Dos Instrumentos            SEÇÃO I - Dos Planos de Recursos Hídricos            SEÇÃO II - Do enquadramento dos corpos de águas em classes,            SEÇÃO III - Da Outorga de Direitos de Uso de Recursos Hídricos            SEÇÃO IV - Da Cobrança do Uso de Recursos Hídricos            SEÇÃO V - Da Compensação a Municípios (vetado)            SEÇÃO VI - Do Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos</p> <p>CAPÍTULO V - Do Rateio de Custos das Obras de Uso Múltiplo, de Interesse Comum ou Coletivo (vetado)</p> <p>CAPÍTULO VI - Da Ação do Poder Público</p>
<p><b>TÍTULO II – Da Política Estadual de Gerenciamento dos Recursos Hídricos</b></p> <p>CAPÍTULO I - Do Sistema Integrado de Gerenciamento de Rec. Hídricos            SEÇÃO I - Dos Objetivos            SEÇÃO II - Dos Órgãos de Coordenação e de Integração Participativa            SEÇÃO III - Dos Órgãos de Outorga de Direito de Uso das Águas, de Licenciamento de Atividades Poluidoras e Demais Órgãos Estaduais Participantes</p> <p>CAPÍTULO II - Dos Diversos Tipos de Participação            SEÇÃO I - Da Participação dos Municípios            SEÇÃO II - Da Associação de Usuários dos Recursos Hídricos            SEÇÃO III - Da Participação das Universidades, de Institutos de Ensino Superior e de Entidades de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico</p> <p>CAPÍTULO III - Do Fundo Estadual de Recursos Hídricos - FEHIDRO            SEÇÃO I - Da Gestão do Fundo            SEÇÃO II - Dos Recursos do Fundo            SEÇÃO III - Das Aplicações do Fundo</p>	<p><b>TÍTULO II - Do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos</b></p> <p>CAPÍTULO I - Dos Objetivos e da Composição</p> <p>CAPÍTULO II – Do Conselho Nacional de Recursos Hídricos</p> <p>CAPÍTULO III - Dos Comitês de Bacia Hidrográfica</p> <p>CAPÍTULO IV - Das Agências de Água</p> <p>CAPÍTULO V- Da Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos</p> <p>CAPÍTULO VI - Das Organizações Cívicas de Recursos Hídricos</p>
<p><b>Das Disposições Transitórias</b></p>	<p><b>TÍTULO III - Das Infrações e Penalidades</b>  <b>TÍTULO IV - Das Disposições Gerais e Transitórias</b></p>

373. Além destes princípios, preconizava também outros dois princípios, que não foram aproveitados na Lei nº 9.433/1997, devido ao veto presidencial quando da sanção do correspondente Projeto de Lei, quais sejam os referentes ao rateio de custo das obras de aproveitamento múltiplo de interesse comum ou coletivo, entre os beneficiados, e à compensação a Municípios afetados por áreas inundadas resultantes da implantação de reservatórios e por restrições impostas pelas leis de proteção de recursos hídricos. Não obstante, observa-se que a maioria dos Estados os adotou em suas respectivas leis sobre Política de Recursos Hídricos.
374. O Estado de São Paulo, segundo a sua Lei, e os demais que o seguiram em suas respectivas leis, incentivará a formação de consórcios entre os municípios tendo em vista a realização de programas de desenvolvimento e de proteção ambiental, de âmbito regional e realizará programas conjuntos com os municípios, mediante convênios de mútua cooperação, assistência técnica e econômico-financeira. Além disso, o Estado poderá delegar aos Municípios que se organizarem técnica e administrativamente, o gerenciamento de recursos hídricos de interesse exclusivamente local, compreendendo, dentre outros, os de bacias hidrográficas que se situem exclusivamente no território do Município e os aquíferos subterrâneos situados em áreas urbanizadas.
375. O Estado, segundo a sua Lei, observados os dispositivos constitucionais relativos à matéria, articulará com a União, outros Estados vizinhos e municípios, atuação para o aproveitamento e controle dos recursos hídricos em seu território, inclusive para fins de geração de energia elétrica, levando em conta, principalmente:
- a utilização múltipla dos recursos hídricos, especialmente para fins de abastecimento urbano, irrigação, navegação, aquicultura, turismo, recreação, esportes e lazer;
  - o controle de cheias, a prevenção de inundações, a drenagem e a correta utilização das várzeas;
  - proteção de flora e fauna aquáticas e do meio ambiente.
376. Mas, não há menção específica à hipótese de delegação para o gerenciamento das águas da União no Estado que ocorram no Estado.
377. Além disto, cabe chamar atenção para a omissão da Lei paulista quanto à integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras, assim como quanto ao sistema de informações de recursos hídricos, que mais tarde vieram a ser, respectivamente, uma das diretrizes e um dos instrumentos da Política Nacional.
378. Os instrumentos da Política dados pela Lei são: cadastramento de usuários e outorga de direitos de uso de recursos hídricos, infrações e penalidades, cobrança pelo uso dos recursos hídricos, rateio de custos entre os beneficiados de obras de uso múltiplo, ou de interesse comum ou coletivo, dos recursos hídricos. A outorga e a cobrança já estavam previstas no Código de Águas mas com a Lei adquirem a condições de instrumentos de imposição da racionalidade no uso da água e da expressão do seu valor econômico, sendo que a cobrança foi objeto da Lei nº 12.183/2005, dispondo sobre critérios e procedimentos de aplicação.

379. Os valores da cobrança serão propostos pelos Comitês, observando limites e condicionantes dados pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, a quem cabe também referendá-los, para aprovação por Decreto do Governador do Estado, para cada bacia hidrográfica.
380. As decisões do Conselho Estadual de Recursos Hídricos e dos Comitês de Bacia sobre a fixação dos limites, condicionantes e valores da cobrança serão tomadas por maioria simples, mediante votos dos representantes da Sociedade Civil, dos Municípios e do Estado, na proporção percentual 40/30/30.
381. A cobrança será realizada pelas Agências de Bacia, ou, na falta destas pela entidade responsável pela outorga de direito de uso dos recursos hídricos, vale dizer o DAEE.
382. Em capítulo próprio, sem inclui-los entre os instrumentos da Política, a Lei trata do Plano Estadual de Recursos Hídricos, a ser instituído por Lei e periodicamente atualizado em processo iterativo e participativo, e dos Planos de Bacias Hidrográficas, os quais servirão de base para a elaboração daquele Plano. Do Plano Estadual devem constar diretrizes gerais de planejamento, proteção, recuperação, conservação e gerenciamento dos recursos hídricos do Estado, bem como critérios para a participação financeira do Estado no fomento aos programas regionais relativos aos recursos hídricos. Dos Planos de Bacias Hidrográficas, as diretrizes, entre outras, devem ser capazes de orientar os planos diretores municipais, e metas de curto, médio e longo prazos para atingir índices progressivos de recuperação, proteção e conservação dos recursos hídricos da bacia, inclusive propostas de enquadramento dos corpos d'água em classe de uso preponderante com especificações dos recursos financeiros necessários.
383. É interessante observar que os referidos planos devem ter sua eficácia avaliada anualmente através de relatórios sobre a situação dos recursos hídricos, tanto no âmbito estadual como no âmbito das bacias especificamente.
384. A Lei paulista traz também definições sobre a Política de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, configurando um Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos, composto por um Conselho Estadual de Recursos Hídricos, de nível central, no qual é assegurada a participação paritária dos Municípios em relação ao Estado, e a representação de universidades, institutos de ensino superior e de pesquisa, do Ministério Público e da sociedade civil organizada; e Comitês de Bacias Hidrográficas, órgãos consultivos e deliberativos de nível regional com atuação em unidades hidrográficas estabelecidas pelo PERH, nos quais é assegurada a participação paritária dos Municípios em relação ao Estado, e a representação de entidades da sociedade civil, sediadas na bacia hidrográfica, inclusive dos usuários, respeitado o limite máximo de um terço do número total de votos. A este respeito é interessante destacar que a Lei impõe aos Municípios a obrigação de participar da implantação dos Comitês.
385. Além disso, foi prevista a criação do Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos (CORHI), órgão de apoio ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CRH) e aos Comitês, com as atribuições de coordenar a elaboração periódica do Plano Estadual de Recursos Hídricos e outras como promover a integração entre os componentes do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SIGRH), a articulação com os demais sistemas do Estado em matéria correlata, com o setor privado e a sociedade civil, assim como com o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, com os Estados vizinhos e com os Municípios do estado de São Paulo.



386. Mas, a Lei paulista estabeleceu também de modo precursor que nas bacias hidrográficas, onde os problemas relacionados aos recursos hídricos assim o justificarem, por decisão do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica e aprovação do Conselho de Recursos Hídricos, poderia ser criada uma entidade jurídica, com estrutura administrativa e financeira própria, denominada Agência de Bacia, para exercer as seguintes atribuições:

- elaborar periodicamente o plano de bacia hidrográfica submetendo-o aos Comitês de Bacia, encaminhando-o posteriormente ao CORHI, como proposta para integrar o Plano Estadual de Recursos Hídricos;
- elaborar os relatórios anuais sobre a “Situação dos Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica”, submetendo-o ao Comitê de Bacia, encaminhando-o posteriormente, como proposta, ao CORHI;
- gerenciar os recursos financeiros do FEHIDRO pertinentes à bacia hidrográfica, gerados pela cobrança pelo uso da água e os outros definidos na Lei, em conformidade do CRH e ouvido o CORHI;
- promover, na bacia hidrográfica, a articulação entre os componentes do SIGRH, com os outros sistemas do Estado, com o setor produtivo e a sociedade civil.

387. As Agências de Bacias somente seriam criadas a partir do início da cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Tem sua vinculação ao Estado, personalidade jurídica e organização administrativa disciplinadas na Lei nº 10.020/1998. A opção expressa nessa Lei foi autorizar o Estado a participar da constituição de Fundações Agências de Bacias Hidrográficas dirigidas aos corpos de água superficiais e subterrâneos de domínio do Estado de São Paulo, e estabelecer que a constituição de Agências, como fundações, somente será efetivada após a adesão de, no mínimo 35% (trinta e cinco por cento) dos Municípios, abrangendo pelo menos 50% (cinquenta por cento) da população das Bacias. Ver Tabela 1.

388. No Estado há três Agências de Bacia, criadas segundo tais disposições.

Tabela 1. Agências de Bacia do Estado de São Paulo

Agência	Área (Km <sup>2</sup> )	Nº de Municípios	População (milhões)
Fundação Agência da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê	5.720	23	21
Fundação Agência da Bacia Hidrográfica do Rio Sorocaba e Médio Tietê	11.829	34	2
Agência das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí	15.320	76	5
<b>Estado de São Paulo</b>	<b>248.222</b>	<b>645</b>	<b>44</b>

Observação: A Agência PCJ atua também como entidade delegatária da ANA para o gerenciamento das águas da União na sua área de atuação.

Quadro 2. Disposições inovadoras da Política Estadual de Recursos Hídricos de São Paulo

<b>Disposições inovadoras da Política de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo (Lei nº 7.663/1991)</b>
<p>Gerenciamento descentralizado, participativo e integrado, sem dissociação dos aspectos quantitativos e qualitativos e das fases meteórica, superficial e subterrânea do ciclo hidrológico.</p>
<p>Adoção da bacia hidrográfica como unidade físico-territorial de planejamento e gerenciamento.</p>
<p>Compensação aos municípios afetados por áreas inundadas resultantes da implantação de reservatório e por restrições impostas pelas leis de proteção de recursos hídricos.</p>
<p>Compatibilização do gerenciamento dos recursos hídricos com o desenvolvimento regional e com a proteção do meio ambiente.</p>
<p>Ações integradas nas bacias hidrográficas, promovidas pelo Estado tendo em vista o tratamento de afluentes e esgotos urbanos, industriais e outros, antes do lançamento nos corpos d'água, com os meios financeiros e institucionais previstos nessa Lei e em seu regulamento.</p>
<p>Programas a serem realizados pelo Estado em conjunto com os municípios, mediante convênios de mútua cooperação, assistência técnica e econômico-financeira, visando, dentre outros objetivos, à instituição de áreas de proteção e conservação das águas utilizáveis para abastecimento das populações; zoneamento das áreas inundáveis; combate e prevenção das inundações e da erosão; implantação de sistemas de alerta e defesa civil para garantir a segurança e a saúde públicas quando de eventos hidrológicos indesejáveis; racionalização do uso das águas destinadas ao abastecimento urbano, industrial e à irrigação; tratamento de águas residuais, em especial dos esgotos urbanos.</p>
<p>Instrumentos da Política: cadastramento de usuários e outorga de direitos de uso de recursos hídricos, infrações e penalidades, cobrança pelo uso dos recursos hídricos, rateio de custos entre os beneficiados de obras de uso múltiplo, ou de interesse comum ou coletivo, dos recursos hídricos.</p>
<p>Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH), instituído por Lei, com atualizações periódicas, tomando por base os planos de bacias hidrográficas, as normas relativas à proteção do meio ambiente, as diretrizes do planejamento e gerenciamento ambientais e cujo conteúdo terá, dentre outros, os seguintes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>I - objetivos e diretrizes gerais, em níveis estadual e inter-regional, definidos mediante processo de planejamento interativo que considere outros planos, gerais, regionais e setoriais, devidamente compatibilizado com as propostas de recuperação, proteção e conservação dos recursos hídricos do Estado;</li><li>II - diretrizes e critérios gerais para o gerenciamento de recursos hídricos;</li><li>III - diretrizes e critérios para a participação financeira do Estado no fomento aos programas regionais relativos aos recursos hídricos, quando couber.</li></ul>
<p>Planos de bacias hidrográficas, cujo conteúdo terá, dentre outros, elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>I - diretrizes gerais, a nível regional, capazes de orientar os planos diretores municipais, notadamente nos setores de crescimento urbano, localização industrial, proteção dos mananciais, exploração mineral, irrigação e saneamento, segundo as necessidades de recuperação, proteção e conservação dos recursos hídricos das bacias ou regiões hidrográficas correspondentes;</li><li>II - metas de curto, médio e longo prazos para atingir índices progressivos de recuperação, proteção e conservação dos recursos hídricos da bacia, inclusive propostas de enquadramento dos corpos d'água em classe de uso preponderante com especificações dos recursos financeiros necessários.</li></ul>
<p>Avaliação da eficácia do Plano Estadual de Recursos Hídricos e dos Planos de Bacias Hidrográficas, através da elaboração e publicação pelo Poder Executivo de relatório anual sobre a “Situação dos Recursos Hídricos no Estado de São Paulo” e relatórios sobre a “Situação dos Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas”, objetivando dar transparência à administração pública e subsídios às ações dos Poderes Executivo e Legislativo de âmbito municipal, estadual e federal.</p>

**Disposições inovadoras da Política de Gerenciamento dos Recursos Hídricos do Estado de São Paulo (Lei nº 7.663/1991)**

Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SIGRH, para a execução da Política Estadual de Recursos Hídricos e a formulação, atualização e aplicação do Plano Estadual de Recursos Hídricos - PERH, congregando órgãos estaduais e municipais e a sociedade civil.

Órgãos colegiados, consultivos e deliberativos, de nível estratégico, com composição, organização, competência e funcionamento definidos em regulamento:

I - Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CRH, de nível central, no qual é assegurada a participação paritária dos Municípios em relação ao Estado, e a representação de universidades, institutos de ensino superior e de pesquisa, do Ministério Público e da sociedade civil organizada.

II - Comitês de Bacias Hidrográficas, órgãos consultivos e deliberativos de nível regional com atuação em unidades hidrográficas estabelecidas pelo PERH, nos quais é assegurada a participação paritária dos Municípios em relação ao Estado, e a representação de entidades da sociedade civil, sediadas na bacia hidrográfica, respeitado o limite máximo de um terço do número total de votos, incluindo entidades associativas de usuários das águas, universidades, institutos de ensino superior e entidades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, e, associações especializadas em recursos hídricos, entidades de classe e associações comunitárias, e outras associações não governamentais.

A implantação dos Comitês de Bacias contará com a participação dos municípios.

Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos – CORHI, órgão de apoio ao CRH e aos Comitês, com as atribuições de coordenar a elaboração periódica do Plano Estadual de Recursos Hídricos e outras como promover a integração entre os componentes do SIGRH, a articulação com os demais sistemas do Estado em matéria correlata, com o setor privado e a sociedade civil, assim como com o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, com os Estados vizinhos e com os Municípios do Estado de São Paulo.

Agência de Bacia, entidade jurídica com estrutura administrativa e financeira própria, criada por decisão do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica e aprovação do Conselho de Recursos Hídricos, na bacia hidrográfica onde os problemas relacionados aos recursos hídricos assim o justificarem.

Participação dos Municípios: o Estado incentivará a formação de consórcios intermunicipais, nas bacias ou regiões hidrográficas críticas, nas quais o gerenciamento de recursos hídricos deve ser feito segundo diretrizes e objetivos especiais e estabelecerá convênios de mútua cooperação e assistência com os mesmos.

O Estado poderá delegar aos Municípios que se organizarem técnica e administrativamente, o gerenciamento de recursos hídricos de interesse exclusivamente local, compreendendo, dentre outros, os de bacias hidrográficas que se situem exclusivamente no território do Município e os aquíferos subterrâneos situados em áreas urbanizadas.

Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FEHIDRO, criado para suporte financeiro da Política Estadual de Recursos Hídricos e das ações correspondentes, supervisionado por um Conselho de Orientação, composto por membros indicados entre os componentes do CRH, observada a paridade entre Estado e Municípios, que se articulará com o Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos – CORHI.

389. Desse modo, constata-se de fato, pela primeira vez no País, o aproveitamento do modelo francês de gerenciamento de recursos hídricos, comentado mais adiante, tendo sido criados 21 Comitês em 100% do território estadual, e três agências, que cobrem 13% do território paulista.

390. Ademais, a lei paulista dispôs sobre a criação do Fundo de Recursos Hídricos, modelo que veio a ser adotado por praticamente todos os Estados, com a finalidade de dar suporte financeiro da Política Estadual de Recursos Hídricos e das ações correspondentes, supervisionado por um Conselho de Orientação, composto por membros indicados entre os componentes do CRH, observada a paridade entre Estado e Municípios, que se articulará com o Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos (CORHI).
391. Constata-se assim, por diversas disposições da Lei, uma importante característica do modelo paulista, qual seja a de envolver de várias formas os Municípios no gerenciamento dos recursos hídricos. A importância desta característica nos demais Estados ainda está por ser reconhecida para os fins práticos do gerenciamento dos recursos hídricos respectivos. Esta questão será retomada mais adiante.

#### 1.4.2. Estado do Ceará

392. Com 93% do seu território situado no Semiárido Nordeste, sujeito a secas frequentes e por vezes de longa duração, o Estado do Ceará tem promovido iniciativas desde 1987 tanto na busca de assegurar a oferta hídrica através de infraestrutura, como na instituição de política e sistema de gerenciamento dos recursos hídricos.
393. A primeira lei dispendo sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e instituição do Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos SIGERH data de 1992 possuía aspectos semelhantes à Lei de São Paulo, incluindo aqueles referentes à participação dos Municípios, dos usuários, e da sociedade civil. Porém, não previa a elaboração de Planos de Bacias Hidrográfica, nem a compensação a Municípios. Tampouco previa a existência de Agências de Bacia.
394. De forma distintiva, tendo em vista a relevância da atuação do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), na implantação de obras de infraestrutura hídrica no Estado, estabelecia que o Governo do Estado através da Secretaria dos Recursos Hídricos buscaria entendimento com o DNOCS, ou com órgão sucedâneo, no sentido de que fosse criado um Grupo Técnico visando adequar o gerenciamento das águas aos interesses do Estado do Ceará e da União no Semiárido Cearense. Tal Grupo Técnico seria paritário com 3 (três) representantes de cada parte, indicados com o respectivo suplente.
395. Em 1993, foi criada a Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos do Ceará (COGERH), entidade da Administração Pública Indireta dotada de personalidade jurídica própria, que se organizaria sob a forma de sociedade anônima, de capital autorizado. A COGERH teria por finalidade gerenciar a oferta dos recursos hídricos constantes dos corpos d'água superficiais e subterrâneos de domínio do Estado, visando a equacionar as questões referentes ao seu aproveitamento e controle, operando, para tanto, diretamente ou por subsidiária ou ainda por pessoa jurídica de direito privado, mediante contrato, realizado sob forma remunerada.
396. A criação da COGERH, com personalidade jurídica de uma companhia de sociedade anônima e capital autorizado, vinculada à Secretaria de Recursos Hídricos do Estado, constituiu inovação na concepção de um sistema de gerenciamento de recursos hídricos, permitindo ao Estado, seu acionista majoritário, destacar-se na matéria em função dos grandes avanços que a iniciativa

lhe proporcionou, sobretudo em termos de segurança hídrica.

397. Em 2010, a Lei de 1992 foi revogada por nova Lei (nº 14.844) contendo novas disposições, porém guardando as linhas gerais da Lei anterior, quanto aos Objetivos, Princípios e Diretrizes da Política, rateio de custo de obras hídricas, assim como sobre o Plano Estadual de Recursos Hídricos e sua avaliação periódica, sobre o Fundo Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Integrado de Gerenciamento.
398. As novas disposições incluem novos Instrumentos, além dos planos de recursos hídricos, da outorga de direito de uso, da cobrança pelo uso e do enquadramento dos corpos de água em classes segundo os usos preponderantes. Adicionalmente, são instrumentos a outorga de direito de execução de obras e/ou serviços de interferência hídrica, os planos de recursos hídricos das bacias hidrográficas, o Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNERH), o Sistema de Informações de Recursos Hídricos, e a fiscalização de recursos hídricos.
399. Incluem-se também capítulos específicos sobre o reuso da água, sobre a gestão das águas subterrâneas, e sobre infrações e sanções.
400. Pela nova Lei, o Conselho Estadual de Recursos passou a contar também com representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica, de entidades de usuários, de organizações civis de recursos hídricos e de instituições públicas federais com atuação em recursos hídricos no Estado, sendo que o número de representantes do Poder Executivo Estadual corresponderá a 50% (cinquenta por cento) do total de membros.
401. Os Comitês de Bacias Hidrográficas terão participação de representantes de entidades dos usuários de águas da bacia, em percentual que não exceda 30% (trinta por cento); das organizações civis de recursos hídricos, em percentual que não exceda 30% (trinta por cento); de órgãos estaduais e federais, em percentual que não exceda 20% (vinte por cento); e dos Poderes Públicos Municipais localizados na bacia respectiva, em percentual que não exceda 20% (vinte por cento).
402. Destaca-se a relevância atribuída à participação dos Poderes Públicos Municipais.
403. Em regiões ou bacias hidrográficas de grande intensidade de uso ou poluição das águas e em áreas em que se realizem obras e serviços de infraestrutura hídrica, o Estado apoiará a organização de associações de usuários, de comissões gestoras de corpos hídricos como entidades auxiliares na gestão dos recursos hídricos, com atribuições a serem estabelecidas em regulamento. Trata-se de inovação no sentido de tornar a gestão efetivamente descentralizada e participativa, com maior envolvimento dos segmentos locais diretamente interessados.
404. A Secretaria dos Recursos Hídricos – SRH é o órgão gestor da Política Estadual de Recursos Hídricos, enquanto que a COGERH é a instituição de gerenciamento de recursos hídricos de domínio do Estado ou da União, por delegação, atuando também como Secretaria Executiva dos Comitês.
405. Ademais, a Superintendência de Obras Hidráulicas - SOHIDRA, autarquia vinculada à SRH, tem como finalidade planejar, executar e acompanhar a fiscalização de obras e serviços de interferência

hídrica, no âmbito da Política Estadual de Recursos Hídricos, as quais serão executadas em consonância com o Plano Estadual de Recursos Hídricos e os Planos de Bacias Hidrográficas.

406. Quanto ao Plano Estadual destaca-se que a Lei determina que recursos financeiros para a sua elaboração e implantação deverão constar das leis estaduais que disponham sobre o Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual do Estado e que o Plano deverá constar do Plano Plurianual de Desenvolvimento do Estado de forma a assegurar a integração setorial e geográfica dos diferentes segmentos da economia e das regiões como um todo.

407. Tais disposições assumem grande importância para assegurar a efetividade do Plano Estadual. Com efeito, em 2009 foi concluído e publicado o Plano Estratégico dos Recursos Hídricos do Ceará<sup>31</sup>, por iniciativa da Assembleia Legislativa do Estado, o qual é composto de sete Programas Estratégicos Gerais, a saber:

- Programa Garantia Hídrica para Múltiplos Usos;
- Programa Gestão Hidroambiental Integrada;
- Programa Sistema Integrado de Informações;
- Programa Estudos, Pesquisas e Difusão;
- Programa Ensino, Capacitação e Formação;
- Programa de Comunicação Social; e,
- Programa Revisão e Atualização da Legislação Estadual de Recursos Hídricos.

408. O Plano Estratégico, e portanto os seus Programas, supostamente seriam objeto de lei que para que orientassem todas as ações pertinentes por parte da Administração Pública Estadual.

### 1.4.3. Estado de Santa Catarina

409. A primeira lei do Estado de Santa Catarina em matéria de gerenciamento de recursos hídricos criou, em 1985, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, como órgão de deliberação coletiva, vinculado ao Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral do Poder Executivo. A composição do Conselho foi sucessivamente alterada por leis posteriores, sendo atualmente composto por 10 membros representantes de órgãos da administração direta e entidades da administração indireta, e dez membros nomeados pelo Governador do Estado, supostamente pertencentes à

---

31 CEARÁ. Assembleia Legislativa. Plano estratégico dos recursos hídricos do Ceará / Conselho de Altos. Estudos e Assuntos Estratégicos, Assembleia Legislativa do Estado do Ceará; Eudoro Walter de Santana (Coordenador). – Fortaleza : INESP, 2009. 408 p. : il.

sociedade civil organizada<sup>32</sup>. Em 1993, o Governador do Estado sancionou a Lei nº 9.022 dispondo sobre a instituição, estruturação e organização do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, com o objetivo de implementar a Política Estadual de Recursos Hídricos e a formulação, atualização e aplicação do Plano Estadual de Recursos Hídricos, congregando a sociedade civil, órgãos e entidades estaduais e municipais intervenientes no planejamento e no gerenciamento dos recursos hídricos. Na versão original o Sistema seria composto apenas por órgãos e entidades governamentais, sequer prevendo a criação de Comitês de Bacia Hidrográfica, figura que já então constava na legislação de São Paulo, do Ceará, e do Rio Grande do Sul.

410. A Política Estadual de Recursos Hídricos veio em 1994 pela Lei nº 9.873, esta sim seguindo a linha das leis estaduais que a precederam, entretanto sem inovação significativa, quanto aos princípios, objetivos, diretrizes, instrumentos, e infrações e penalidades.
411. Embora dita da Política, a Lei também trouxe disposições sobre os Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas, aos quais caberá a coordenação programática das atividades dos agentes públicos e privados relacionados aos recursos hídricos, compatibilizando, no âmbito especial da cada respectiva bacia, as metas do Plano Estadual de Recursos Hídricos com a melhoria da qualidade dos corpos d'água. Entretanto a Lei silenciou quanto à criação de Agências de Bacia Hidrográfica.
412. Na composição dos Comitês a lei estipula a participação de representantes dos usuários (em até 40% do número total de membros), de representantes da população da bacia em igual proporção, e representantes dos diversos órgãos da administração federal e estadual atuantes na bacia e que estejam relacionados com os recursos hídricos (em até 20% do número de membros).
413. Sobre a participação dos Municípios, a Lei estabelece apenas que o Estado incentivará a formação de consórcios intermunicipais, nas bacias hidrográficas consideradas prioritárias, nas quais o gerenciamento de recursos hídricos deva ser feito segundo diretrizes e objetivos especiais, e estabelecerá convênios de mútua cooperação e assistência com os mesmos. Do mesmo modo, o Estado incentivará a organização e o funcionamento de associações de usuários como entidades auxiliares no gerenciamento dos recursos hídricos e na implantação, operação e manutenção de obras e serviços, com direitos e obrigações definidos em regulamento.
414. Além disto, de modo peculiar, o Estado poderá delegar aos municípios, que se organizarem técnica e administrativamente, o gerenciamento de recursos hídricos de interesse exclusivamente local, compreendendo, entre outros, os de bacias hidrográficas que se situem exclusivamente no território do Município e os aquíferos subterrâneos situados em áreas urbanizadas, que constitui inovação na matéria.
415. É relevante mencionar no entanto que a Lei é omissa quanto à hipótese de o Estado receber delegação para o gerenciamento de águas de domínio da União que ocorram em seu território.

---

32 Em lei anterior àquela atualmente vigente, os membros escolhidos pelo Governador deveriam pertencer à sociedade civil organizada, porém a versão atual está aberta, nada mencionando quanto à origem ou vinculação dos membros a serem nomeados pelo Governador.



416. No mesmo diploma legal, foi criado o Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FEHIDRO para suporte financeiro da Política Estadual de Recursos Hídricos e das ações dos componentes do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, sob a supervisão do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, sendo que a gestão do Fundo se orientará especialmente para a aplicação de recursos financeiros, conforme diretrizes da Política Estadual de Recursos Hídricos e atenderá aos objetivos e metas do Plano Estadual de Recursos Hídricos estabelecidos por bacias hidrográficas. E também para aplicação progressiva de recursos na modalidade de empréstimos, objetivando garantir eficiência na utilização de recursos públicos e expansão do número de beneficiários em função da rotatividade das disponibilidades financeiras.
417. A Lei indica as fontes de recursos que comporão o Fundo da á diretrizes para a sua utilização.
418. Em 1998, foram criadas por nova lei dez Regiões Hidrográficas reunindo conjuntos de bacias hidrográficas que apresentem características físicas e hidrológicas semelhantes, visando à gestão regionalizada dos recursos hídricos. Porém simultaneamente, passaram a ser criados os Comitês, de modo que a expressão da gestão por Região Hidrográfica parece ter perdido muito do objetivo que justificou a sua criação. Atualmente há 16 Comitês de Gerenciamento de Recursos Hídricos em funcionamento no Estado.
419. Em 2010, através da Lei nº 15.249, o Estado promoveu redefinição dos integrantes do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e introduziu a previsão de criação de Agências de Bacia Hidrográfica, estabelecendo diretrizes para a tanto, bem como para o seu funcionamento e competências. As Agências serão criadas por solicitação de um ou mais Comitês, com autorização do Conselho Estadual, e terão área de atuação correspondente, conforme o caso, de um ou mais Comitês.
420. O Estado ainda não dispõe de legislação sobre águas subterrâneas, com exceção de normas sobre a outorga de poços.

#### **1.4.4. Estado do Rio Grande do Sul**

421. O interesse e as iniciativas do Estado do Rio Grande do Sul no sentido de criar uma política de recursos hídricos e um sistema de gerenciamento remontam aos anos de 1980.
422. Segundo CANEPA et al, em 1981, o governo gaúcho, interessado na captação de recursos financeiros federais destinados à irrigação, e atendendo exigência nesse sentido, criou, mediante decreto, um “sistema estadual de recursos hídricos”, tendo à testa o CONRHIRGS – Conselho de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul. No decreto eram previstos dois tipos de comitês de bacia: em cada bacia haveria um “comitê executivo”, composto por órgãos oficiais, e um “comitê consultivo”, composto por entidades não governamentais. Ainda que alguns desses comitês fossem criados, e até instalados, o “sistema” nunca teve funcionamento efetivo. Mesmo assim vale citar que em 1987, foi criado por Decreto do Governador do Estado o Comitê Sinos, da Bacia do rio dos Sinos, que foi o primeiro comitê de gerenciamento de bacia de um rio estadual implantado no país, também inspirado no modelo francês. A principal motivação era a busca de solução para a grave degradação das águas do rio por atravessarem região altamente urbanizada e industrializada.

423. Segundo os mesmos autores acima citados “... o ComitêSinos inicia suas atividades enfrentando uma ambiguidade de propósitos, com uma flagrante indecisão entre objetivos de estudos técnicos versus objetivos de mobilização , conscientização e gerenciamento propriamente dito”.
424. Em 1989, foi criado, igualmente por Decreto do Governador do Estado, o Comitê Gravataí, da Bacia do rio de mesmo nome, motivado pelas mesmas razões que levaram à criação do ComitêSinos.
425. Dizem ainda os autores: “Embora criados por decreto governamental, os dois comitês, desde logo, enfrentaram uma grande precariedade de recursos financeiros e, principalmente, de poder legal efetivo de *gerenciamento das águas de suas respectivas bacias*”. Sobre este problema opinaram que a gestão de recursos hídricos não pode ser feita por instâncias colegiadas, por mais participativas que sejam, a não ser que as decisões sejam vinculantes para as partes; ou seja, é preciso que as decisões tenham poder de Estado.
426. A experiência com o funcionamento dos dois Comitês e a mobilização alcançada, aliada aos resultados de amplas discussões que corriam o país em torno da gestão dos recursos hídricos após a promulgação da Constituição de 1988, especialmente no que diz respeito à instituição do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, conduziram à formulação de disposição similar quando da elaboração da Carta Estadual, promulgada em 1989, pela qual restou instituído o sistema estadual de recursos hídricos, integrado ao sistema nacional, tendo as bacias hidrográficas como unidades básicas de planejamento e gestão, observados os aspectos de uso e ocupação do solo, com vista a promover a melhoria de qualidade dos recursos hídricos do Estado, e, o regular abastecimento de água às populações urbanas e rurais, às indústrias e aos estabelecimentos agrícolas.
427. Os princípios da política estadual também são dados pela Carta, especificamente que o sistema compreende critérios de outorga de uso, o respectivo acompanhamento, fiscalização e tarifação, de modo a proteger e controlar as águas superficiais e subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, assim como racionalizar e compatibilizar os usos, inclusive quanto à construção de reservatórios, barragens e usinas hidrelétricas. Adicionalmente, a Carta também estabelece que no aproveitamento das águas superficiais e subterrâneas será considerado de absoluta prioridade o abastecimento das populações e que os recursos arrecadados pela utilização da água deverão ser destinados a obras e à gestão dos recursos hídricos na própria bacia, garantindo sua conservação e a dos recursos ambientais, com prioridade para as ações preventivas.
428. A partir de então se desenvolveram iniciativas no sentido de elaborar um Anteprojeto de Lei da Política, que foi concluído em 1992 e que serviu de base para amplas discussões no âmbito da sociedade estadual. Cabe aqui mencionar que os autores anteriormente citados confirmam o intenso intercâmbio de ideias com os responsáveis pela elaboração da Lei de São Paulo de 1991.
429. Entrementes, em 1994 foi criado o terceiro Comitê do Estado: o da bacia do Rio Santa Maria.
430. Finalmente ainda em 1994, o anteprojeto foi aprovado pela Assembleia Legislativa, por unanimidade, e sancionado pelo então Governador do Estado, como Lei no 10.350, de 30 de dezem-

bro de 1994, que instituiu a Política e o Sistema Estadual de Recursos Hídricos.

431. No Rio Grande do Sul, cuja Lei em essência não se distingue significativamente da Lei de São Paulo, é interessante observar o dispositivo pelo qual a gestão dos recursos hídricos pelo Estado processar-se-á no quadro do ordenamento territorial, visando à compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a proteção do meio ambiente.
432. No mesmo sentido estabelece a integração do gerenciamento dos recursos hídricos e do gerenciamento ambiental através da realização de Estudos de Impacto Ambiental e respectivos Relatórios de Impacto Ambiental, com abrangência regional já na fase de planejamento das intervenções nas bacias, e a integração com o planejamento de atividades afins tais como ordenamento territorial, meio ambiente, saneamento básico, agricultura e energia. Trata-se de uma inovação, no sentido que tal disposição pode levar ao entendimento de que os planos de recursos hídricos deveriam ser precedidos de avaliação ambiental, como defendem PORTO e TUCCI (2009).
433. Integram o Sistema de Recursos Hídricos, o Conselho de Recursos Hídricos, o Departamento de Recursos Hídricos (da administração direta), os Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica e as Agências de *Região* Hidrográfica.
434. Às Agências de Região Hidrográfica, a serem instituídas por Lei como integrantes da Administração Indireta do Estado, caberá prestar o apoio técnico ao Sistema Estadual de Recursos Hídricos, incluindo, entre suas atribuições, as de:
- assessorar tecnicamente os Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica na elaboração de proposições relativas ao Plano Estadual de Recursos Hídricos, no preparo dos Planos de Bacia Hidrográfica, bem como na tomada de decisões políticas que demandem estudos técnicos;
  - subsidiar os Comitês com estudos técnicos, econômicos e financeiros necessários à fixação dos valores de cobrança pelo uso da água e rateio de custos de obras de interesse comum da bacia hidrográfica;
  - subsidiar os Comitês na proposição de enquadramento dos corpos de água da bacia em classes de uso e conservação;
  - subsidiar o Departamento de Recursos Hídricos na elaboração do relatório anual sobre a situação dos recursos hídricos do Estado e do Plano Estadual de Recursos Hídricos;
  - manter e operar os equipamentos e mecanismos de gestão dos recursos hídricos, tais como redes e banco de dados hidrometeorológicos, e cadastros de usuários das águas;
  - arrecadar e aplicar os valores correspondentes à cobrança pelo uso da água de acordo com o Plano de cada bacia hidrográfica.

435. A Lei definiu três Regiões Hidrográficas, a saber: Bacia do Rio Uruguai, compreendendo as áreas de drenagem do Rio Uruguai e do Rio Negro; Bacia do Guaíba; e Bacias Litorâneas, compreendendo as áreas de drenagem dos corpos de água não incluídos nas Regiões Hidrográficas antes definidas. A subdivisão das Regiões em respectivas bacias hidrográficas será definida em decreto do Governador do Estado, porém, enquanto não houver disposição em contrário, haverá apenas três Agências de Regiões hidrográficas, em princípio sob a forma de autarquias.
436. O Estado conta com um Fundo de Investimentos em Recursos Hídricos, criado em 1989, de modo precursor, pois o de São Paulo, segundo mais antigo, foi criado em 1991.
437. Por fim, é relevante mencionar que a Lei Estadual não prevê hipótese de delegação da União ao Estado visando ao gerenciamento de águas de domínio da União que ocorram no território estadual.

#### 1.4.5. Estado do Rio Grande do Norte

438. No Rio Grande do Norte, a Política Estadual de Recursos Hídricos e a instituição do Sistema Integrado de Gestão dos Recursos Hídricos foram objeto da Lei nº 6.908, promulgada em 1º de julho de 1996, poucos meses antes da promulgação da Lei Federal nº 9.433/1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e por tal razão alguns dispositivos que surgiram com esta só forma incorporados à legislação estadual mais tarde.
439. No entanto, a Lei do Rio Grande do Norte possui dispositivos similares às Leis Estaduais que a precederam, em especial quanto aos Objetivos, Princípios e Diretrizes da Política Estadual, entre os quais é verdade, surgem diferenças, como, por exemplo o princípio que o aproveitamento dos recursos hídricos tem como prioridade o abastecimento humano (não estipulando a dessedentação animal) e que a distribuição da água no território estadual obedecerá sempre *a critérios sociais, econômicos e ambientais*.
440. De modo inovador, em 2013, está em lei a realização de estudos e alternativas para a utilização de águas de reuso e seus efeitos sobre a disponibilidade hídrica.
441. Os Instrumentos da Política Estadual são os seguintes: o Plano Estadual de Recursos Hídricos, o Fundo Estadual de Recursos Hídricos, a outorga do direito de uso dos recursos hídricos e o licenciamento de obras hídricas, e, a cobrança pelo uso da água. O enquadramento de corpos de água em classes de uso predominante e o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos forma incorporados como instrumentos a partir da Lei Complementar Estadual nº 481, de 2013.
442. O Plano Estadual de Recursos Hídricos será aprovado por Lei, e será revisto e atualizado a cada quatro anos, e será inserido no Plano Plurianual de Desenvolvimento do Estado, de forma a assegurar a integração setorial em seus aspectos sociais, econômicos e ambientais.
443. O Fundo Estadual de Recursos Hídricos é vinculado institucionalmente à Secretaria de Governo que se ocupa da Política de Recursos Hídricos, que se responsabilizará pela sua gestão

administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial. O Fundo tem por objetivo assegurar os meios necessários à execução das ações programadas no Plano Estadual de Recursos Hídricos.

444. A cobrança pelo direito de uso da água, superficial ou subterrânea, é um instrumento gerencial e de planejamento da Política Estadual que visa a disciplinar e conferir racionalidade ao uso e a valoração econômica dos recursos hídricos; bem como buscar o seu enquadramento de acordo com a sua classe de uso preponderante, dispositivo inovador em relação às legislações anteriores.
445. A Lei prevê o rateio de custo de obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo, terão por todos os seus beneficiários diretos, mediante negociação entre as partes interessadas.
446. O Sistema de Integrado de Gestão de Recursos Hídricos é formado pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, pela Secretaria responsável pela Política de Recursos Hídricos, pelo Instituto de Gestão de Águas do Estado do Rio Grande do Norte (criado em 2002), e pelos Comitês de Bacias Hidrográficas.
447. O Conselho é formado por representantes das Secretarias de Estado com interesse no gerenciamento, oferta, controle, proteção e uso dos recursos hídricos; representantes das entidades governamentais federais e estaduais com atuação no gerenciamento, oferta, controle, proteção e uso dos recursos hídricos; representantes indicados pelos Comitês de Bacias Hidrográficas; representantes de usuários e de entidades representativas da sociedade civil.
448. Os Municípios não estão representados no Conselho e sim nos Comitês, juntamente com representantes das associações de usuários de água; representantes de entidades governamentais federais e estaduais; e, representantes de entidades representativas da sociedade civil.
449. A Lei previu a possibilidade de criação de Agências de Bacia Hidrográfica para atuarem como Secretaria Executiva dos Comitês, entretanto este dispositivo foi superado em 2002 pela criação, por lei, do Instituto de Gestão das Águas do Estado do Rio Grande do Norte, para ser o órgão estadual responsável pela gestão técnica e operacional dos recursos hídricos, cabendo-lhe apoiar, técnica e operacionalmente, o Sistema Integrado de Gestão dos Recursos Hídricos.
450. A partir de 2013, o Instituto de Gestão das Águas do Estado do Rio Grande do Norte (IGARN) atua como uma autarquia vinculada à Secretaria responsável pela Política Estadual de Recursos Hídricos, dotada de personalidade jurídica de direito público interno e autonomia administrativa e financeira, com patrimônio próprio, competindo-lhe, entre outras atribuições dadas em lei, assumir a função de entidade operadora estadual da infraestrutura hídrica interligada ao Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF).
451. É interessante observar, por outro lado, que a Lei de 1996 já determinara que o Governo do Estado buscasse entendimentos para a celebração de convênios com órgãos do Governo Federal, visando a transferir para o Estado a gestão, operação e manutenção dos estoques de água acumulados em obras federais construídas no Rio Grande do Norte.

#### I.4.6. Estado da Paraíba

452. A Política Estadual de Recursos Hídricos foi instituída pela Lei nº 6.308, de 02 de julho de 1996, poucos meses antes da promulgação da Lei Federal nº 9.433/1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, razão pela qual alguns dispositivos trazidos por esta só foram incorporados à legislação estadual mais tarde.
453. No entanto, a Lei da Paraíba possui dispositivos similares às Leis Estaduais que a precederam, em especial quanto aos Objetivos, Princípios e Diretrizes, com algumas diferenças. Assim, nos dizeres da Lei, a Política Estadual de Recursos Hídricos visa assegurar o uso integrado e racional destes recursos, para a promoção do desenvolvimento e do bem estar da população do Estado da Paraíba. A respeito nota-se que o legislador paraibano se preocupou tanto em estabelecer que o acesso aos recursos hídricos é direito de todos e objetiva atender às necessidades essenciais da sobrevivência humana, quanto em asseverar que o aproveitamento dos recursos hídricos deverá ser feito racionalmente de forma a garantir o desenvolvimento e a preservação do meio ambiente, em estrita consonância com o que determina a Constituição Estadual.
454. A visão do legislador estadual foi adiante ao especificar que o aproveitamento e o gerenciamento dos recursos hídricos serão utilizados como instrumento de combate aos efeitos adversos da poluição, da seca, de inundações, do desmatamento indiscriminado, de queimadas, da erosão e do assoreamento, o que é uma visão pragmática e comando implícito à articulação da gestão dos recursos hídricos com a gestão ambiental. Mas, não faz referência específica à articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo; nem à integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras. Tais temas ficam implicitamente abrangidos por outras diretrizes e princípios gerais, cabendo ao operador e ao intérprete considerá-los, extensivamente, quando for o caso.
455. Constitui também diretriz da Política Estadual, o estabelecimento em conjunto com os Municípios de um sistema de alerta e defesa civil, quando da ocorrência de eventos extremos tais como, secas e cheias.
456. Na estrutura da Lei Estadual, são considerados instrumentos da execução da Política de Recursos Hídricos o Sistema Integrado de Planejamento e Gerenciamento de Recursos Hídricos, o Plano Estadual de Recursos Hídricos e os Planos e Programas Intergovernamentais.
457. O Sistema inclui o Executivo Estadual, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, o Órgão Gestor dos Recursos Hídricos, e os Comitês de Bacias Hidrográficas. Do Conselho e dos Comitês participam representantes governamentais, inclusive dos Municípios, representantes de usuários, de organizações civis de recursos hídricos, dos Comitês, e das organizações não-governamentais com objetivos, interesses e atuação comprovada na área de recursos hídricos.
458. O Plano Estadual deve elaborado com base nos Planos de Bacias Hidrográfica e ser aprovado pelo Conselho Estadual, que o avaliará anualmente. Deveria ser aprovado por lei, segundo a redação original da Lei, porém tal dispositivo foi dispensado em alteração posterior, perdendo o caráter de instrumento vinculante na implementação da Política de Recursos Hídricos.



459. Sobre os Planos e Programas Intergovernamentais, é relevante mencionar que o Estado promoverá programas conjuntos com outros níveis de Governo, federal e municipal mediante convênios, com vistas, entre outros objetivos, à proteção e conservação de águas de possível utilização para abastecimento das populações; ao tratamento de águas residuais, efluentes e esgotos urbanos, industriais e outros, antes do lançamento nos corpos de água; à construção de barragens, transposição e reversão de águas interbacias; e, combate e prevenção das inundações, da erosão e o zoneamento das áreas inundáveis.
460. A Lei Estadual define como instrumentos de gerenciamento a outorga, a cobrança e o rateio de custos das obras de usos múltiplos, sendo que a outorga e a cobrança foram regulamentados por decretos do titular Poder Executivo e estão em operação. A Lei não menciona, dentre os instrumentos, o enquadramento dos corpos em classes segundo os usos preponderantes, e o sistema de informações sobre recursos hídricos.
461. É importante também mencionar a criação, pela mesma Lei, do Fundo Estadual de Recursos Hídricos, a ser alimentado por recursos de natureza e fontes diversificadas, em especial por aqueles oriundos da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, tendo por finalidade promover a sua aplicação na implementação do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos.
462. A Lei nº 6.308/1996 sofreu alterações pelas Leis nº 8.042/2006 e nº 8.446/2007, entretanto sem modificações de cunho programático nos aspectos gerais da Política Estadual de Recursos Hídricos.
463. Em 2005, a Lei nº 7.779 criou a Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba (AESA), entidade da Administração Pública Indireta, dotada de personalidade jurídica de direito público, sob a forma de autarquia, com autonomia administrativa e financeira, vinculada à Secretaria de Estado encarregada da Política Estadual de Recursos Hídricos.
464. São objetivos da AESA o gerenciamento dos recursos hídricos subterrâneos e superficiais de domínio do Estado, assim como, por delegação, na forma da Lei, de águas originárias de bacias hidrográficas localizadas em outros Estados que lhe sejam transferidas, e as águas de domínio da União em obras implantadas pelo Governo Federal em território do Estado da Paraíba.
465. Por disposição expressa, a AESA está autorizada a receber delegação de competência para a execução de atividades relacionadas com a gestão de águas de domínio da União no Estado da Paraíba que lhe seja transferida na forma de lei.

## **I.5. O ADVENTO DA POLÍTICA E DO SISTEMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS**

466. Em março de 1989, o Deputado Koyulha, de São Paulo, apresentou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 1.895, que visava a instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, acertadamente, com a justificativa de que se destinava a cumprir o dispositivo da Constituição Federal.
467. O Sistema de Gerenciamento que o Projeto propôs criar seria constituído por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios executores de ações relacionadas com recursos hídricos, seu aproveitamento e preservação e estaria estruturado em um Conselho Nacional



de Recursos Hídricos, um órgão nacional gestor de recursos hídricos e órgãos representativos de bacias hidrográficas de rios federais. O Projeto definia os integrantes do Conselho Nacional e dos órgãos representativos de bacias hidrográficas e estabelecia as competências destes colegiados.

468. O PL foi distribuído às Comissões de Constituição e Justiça e Minas e Energia, mas, apesar de ter recebido parecer do Relator Sérgio Spada, da primeira Comissão citada, pela constitucionalidade, não teve andamento na segunda. Foi arquivado em 1991, mas em seguida desarquivado e encaminhado ao novo Relator na Comissão de Minas e Energia, Deputado Sérgio Barcelos, que não lhe deu andamento até 1994, quando veio a solicitar a apensação desse PL ao PL Nº 2.249 que fora apresentado à Câmara pelo Executivo em novembro de 1991 e que ainda se encontrava em tramitação.

### 1.5.1. O Projeto de Lei do Executivo

469. Em novembro de 1991, o Executivo Federal tomou a iniciativa de enviar ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 2.249, dispondo sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos e a criação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, em cumprimento ao comando constitucional à União para a instituição do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e definição de critérios de outorga de direitos de seu uso.

470. A proposta do Executivo, que constituía o modelo de Política e do Sistema elaborado por Grupo de Trabalho nomeado para este fim e discutido em diversas instâncias, era composta de:

- CAPÍTULO I – Da Política Nacional de Recursos Hídricos, contendo os fundamentos, os objetivos e os instrumentos;
- CAPÍTULO II – Do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, contendo as finalidades e diretrizes, a estrutura, a definição e composição do Colegiado Nacional, a definição e composição dos Comitês de Bacias Hidrográficas, a definição da Secretaria executiva do SINGREH;
- CAPÍTULO III – Das Disposições Finais, contendo redefinição da distribuição da compensação financeira objeto da Lei nº 8.001/90.

471. Os fundamentos da Política seriam os seguintes:

- é direito de todos o acesso aos recursos hídricos;
- a distribuição da disponibilidade da água deverá obedecer a critérios econômicos, sociais e ambientais;
- o planejamento da utilização dos recursos hídricos deve considerar, em todas as fases e níveis, além dos benefícios, os impactos adversos com abrangência nacional, regional e local; e
- a cooperação internacional visará ao intercâmbio científico, tecnológico e industrial.

472. E, os objetivos:

- a identificação da potencialidade e promoção da utilização dos recursos hídricos assegurando padrões de qualidade para todos os usos e usuários;
- a prevenção ou eliminação de efeitos adversos provenientes de eventos críticos; e
- o estímulo ao uso múltiplo e planejado da água, em consonância com seus vários empregos e mediante atuação harmônica dos diversos órgãos e entes públicos, e organizações privadas.

473. Segundo a proposta os instrumentos da Política seriam:

- a outorga de direitos de uso de recursos hídricos segundo critérios e prioridades estabelecidos no Código de Águas e na legislação subsequente e correlata;
- a cobrança pela utilização de recursos hídricos, a ser efetivada através de tarifas a serem fixadas pelo Poder Executivo e realizadas segundo critérios definidos na proposta;
- o rateio de custos das obras de aproveitamento múltiplo, dos recursos hídricos, de interesse comum ou coletivo, entre os usuários setoriais;
- os incentivos à produção e instalação de equipamentos, à criação de tecnologia, à conservação e proteção dos recursos hídricos e à capacitação de recursos humanos, voltados para a racionalização do uso da água;
- a conscientização pública da utilização racional. Conservação, proteção e preservação dos recursos hídricos;
- a instituição de áreas de proteção de mananciais para abastecimento das populações.

474. Quanto ao Sistema, a proposta definiu tendo como objetivo assegurar a gestão dos recursos hídricos e coordenar a elaboração e a execução do Plano Nacional de Recursos Hídricos, e forneceu as seguintes diretrizes para a sua atuação:

- considerar as diversidades e peculiaridades físicas, hidrológicas, sociais, econômicas, culturais e políticas, regionais e locais;
- integrar as iniciativas federais, estaduais e municipais no planejamento do uso das águas, adotando-se a bacia hidrográfica como base das ações regionais;
- promover a descentralização das ações mediante delegação aos Estados e ao Distrito Federal, de determinadas atribuições da União, sempre que houver interesse entre as partes. O órgão receptor da delegação deverá levar em conta os interesses dos usuários dos recursos hídricos que lhe ficam a jusante ou são limítrofes;

- fomentar a cooperação técnica, institucional e financeira entre os usuários das águas, tendo em vista assegurar a participação no gerenciamento, construção, operação e manutenção de obras hidráulicas de interesse comum ou coletivo; e
- estimular a participação das comunidades envolvidas em processos decisórios relativos aos recursos hídricos de forma a viabilizar as ações necessárias e permitir a sua agilização e continuidade.

475. Quanto à estrutura, o Sistema teria:

- Colegiado Nacional do SINGREH;
- Comitês de Bacias Hidrográficas; e
- Secretaria Executiva.

476. O Colegiado Nacional teria poderes normativos, consultivos e deliberativos e seria composto pelo Colegiado Interministerial, e, pelo menos, um representante de cada colegiado regional. Suas competências constavam na proposta e condiziam com os objetivos do Sistema.

477. O Colegiado Interministerial seria composto por representantes dos Ministérios e Secretarias da Presidência da República com atuação no gerenciamento, oferta, controle, proteção e uso dos recursos hídricos.

478. A proposta previa que haveria também cinco colegiados regionais, organizados pelas regiões geopolíticas Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Nordeste e Norte com um representante por Estado e Distrito Federal, que seria o Secretário Estadual em cuja secretaria estiver o órgão outorgante do direito de uso da água de seu domínio.

479. Os Comitês de Bacias Hidrográficas teriam poderes deliberativos e consultivos cujas competências constavam na proposta do Executivo, e seriam compostos por representantes de órgãos e entes públicos com interesse no gerenciamento, oferta, controle, proteção e uso dos recursos hídricos, e também por representantes dos Municípios contidos na Bacia Hidrográfica, representantes de usuários das águas, públicos e privados, e ainda representantes de Comitês de Sub-bacias e associações de usuários.

480. Por fim, a Secretaria Executiva, definida como unidade técnico-administrativa do SINGREH, seria exercida pela Coordenação Geral de Recursos Hídricos do departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica- DNAEE, do então Ministério da Infraestrutura. Suas competências igualmente constavam na proposta do Executivo.

481. É importante que se diga desde logo que o comando constitucional e a iniciativa posterior da União resultaram de movimentos originados no início dos anos 80 que visavam atualizar o Código de Águas e dar-lhe condições de atender a especificidades das atividades dependentes do uso das águas. É sabido que entre estas, e graças ao Código, concebido que fora para propiciar a necessária segurança jurídica à atividade a geração de energia, a referida atividade se desenvolveu extraordinariamente,

porém o mesmo não acontecendo com outras atividades utilizadoras de recursos hídricos. Assim, os referidos movimentos visavam proporcionar melhores condições ao desenvolvimento de outros setores usuários das águas, sobretudo atenuando o poder detido pela União, onde se situava grande parte do domínio das águas e dos potenciais hidrelétricos, que no entender de muitos era exercido em detrimento da autonomia dos Estados no gerenciamento das águas do seu domínio.

482. De um lado, tais debates foram também motivados pelo advento das legislações estaduais; por outro lado, pela tramitação e por respectivas consultas sociais promovidas pelos relatores da proposta do Executivo e dos substitutivos resultantes da atividade legislativa que se desenvolveu no Congresso Nacional até a promulgação da Lei nº 9.433/1997, que por fim instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.
483. Boa parte dessa dinâmica decorreu também da expectativa gerada por novos conceitos e instrumentos fomentados internacionalmente, a favor de gerenciamento integrado, descentralizado e participativo dos recursos hídricos, com ênfase para o potencial que estes apresentam para a superação dos limites inerentes a ações setoriais isoladas, dos quais padeceu o País nos casos da hidroeletricidade, do saneamento e da própria gestão do meio ambiente, mormente desta, restrita aos instrumentos tradicionais de comando e controle.

### **1.5.2. O processo legislativo de discussão da proposta do Executivo e elaboração dos substitutivos**

484. O PL nº 2.249, de 9 de dezembro de 1991, foi encaminhado ao Congresso Nacional através da Mensagem Nº 640/91 do Presidente Fernando Collor, acompanhada de exposição de motivos, subscrita pelos Ministros de Estado da Marinha, do Exército, da Infraestrutura, da Agricultura e Reforma Agrária, e Secretários de Meio Ambiente e de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.
485. A referida exposição de motivos informava que a elaboração do PL contara com a participação dos órgãos governamentais interessados e a cooperação dos setores da sociedade com atuação na área de recursos hídricos, e que fora submetido à apreciação de autoridades de reconhecida competência técnica em atividades relacionadas com os recursos hídricos.
486. Justificava a urgência da criação do SINGREH pela necessidade de viabilizar a gestão racional da água, de forma a eliminar ou pelo menos minimizar os conflitos existentes quanto ao seu aproveitamento, e que a estrutura básica do sistema fora concebida em observância ao princípio da gestão participativa, que se efetivaria através do Colegiado Nacional, dos Comitês de Bacias Hidrográficas, e de uma Secretaria Executiva, “com ampla participação de todos os órgãos competentes envolvidos na gestão dos recursos hídricos”.
487. Recebido na Câmara dos Deputados foi distribuído às Comissões de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, de Minas e Energia, de Finanças e Tributação, e de Constituição de Justiça, Na primeira, foi designado o Deputado Fabio Feldman como Relator. Aberto e findo o prazo para recebimento de emendas, estas não foram recebidas, possibilitando ao Relator a elaboração do seu Parecer Preliminar, apresentado em 2 de junho de 1993.

488. O Relator promoveu amplas discussões e consultas, formando a convicção de que o PL, apesar de ter méritos, era “totalmente insatisfatório”, por várias razões que expõe em seu extenso Parecer.
489. Diz a certa altura que “Sua grande falha consiste em ter sido formulado sob um ponto-de-vista que privilegia o papel e a responsabilidade do Poder Público no gerenciamento de recursos hídricos, com ênfase na esfera federal, e relega usuários e sociedade civil a meros colaboradores sem maior expressão”. E, com justificativas de sua opinião, diz que a Política formulada, apesar de bem estruturada, é incompleta, e que o Sistema de Gerenciamento é a parte mais falha do Projeto, pois:

*“O poder, de fato, está concentrado no Colegiado Nacional. Este colegiado é formado, exclusivamente, por representantes do Poder Público Federal e Estadual e as normas para seu funcionamento favorecem os primeiros em detrimento dos segundos, não assegurando condições paritárias de participação. A representação da esfera municipal e dos usuários é limitada aos Comitês de Bacia Hidrográfica.”*

*“Na forma em que está proposto, o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos não pode ser considerado um sistema nacional, que articule as diversas esferas de governo e os segmentos da sociedade interessados na importantíssima questão dos recursos hídricos, mas uma maneira de assegurar à esfera federal do Poder Público o poder que detém atualmente. Se as diretrizes propostas e a experiência internacional houvessem sido seguidas atentamente, os Comitês de Bacia Hidrográfica seriam a base de todo o Sistema e sua instância decisória fundamental; à sua instância superior, o Colegiado Nacional, caberiam as funções de formular as diretrizes de atuação dos organismos do Sistema e de conciliar e arbitrar as pendências existentes no seio dos Comitês de Bacia ou entre eles.”*

490. Tendo praticamente fulminado o PL do Executivo, resolveu elaborar e apresentar, em 2 de junho de 1993, um substitutivo, que em seu entender corrigiria as falhas daquele PL.

### **1.5.3. O Substitutivo do Dep. Fábio Feldman**

491. O substitutivo fundamentou-se no princípio de que, sendo a água essencial à vida, todos são responsáveis por sua gestão, no limite de suas capacidades e competências. Reconheceu que, sendo o Brasil um país de dimensões continentais, com diversidades de várias ordens, a gestão de recursos hídricos deveria ser descentralizada. Teria de ser delegada, das esferas mais altas e centralizadas do Poder Público, para as esferas locais, e permitir a participação dos interessados, usuários diretos e demais membros da sociedade civil, usuários indiretos desses recursos.
492. A nova versão da Política proposta era mais clara e abrangente do que a do Projeto original. Aprimorava os fundamentos e objetivos, formulava diretrizes gerais de ação, diretrizes para atuação do Poder Público e determinava encargos específicos deste. Alterava os instrumentos para sua implementação e os detalhava em maior profundidade, incluindo diretrizes de aplicação. Enfatizava o planejamento e a informação.
493. Em relação ao Sistema de Gerenciamento, adotava a estrutura básica proposta no Projeto original, mas alterava radicalmente a composição e as competências de seus colegiados. Modificava a con-

cepção do Colegiado Interministerial, que passava a se chamar Comitê Intersetorial, a ter funções específicas e a incluir representantes de organizações da sociedade civil, de âmbito nacional. Atribuía funções específicas aos Colegiados Regionais, que passariam a se chamar Comitês de Região Hidrográfica e a incluir representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica. Baseia o Sistema nos Comitês de Bacia. Retirava poder do Colegiado Nacional, que passa a se chamar Conselho Nacional, e o delegava aos Comitês de Bacia, que passariam a deter poder, de fato.

494. Criava as Agências de Bacia Hidrográfica, empresas públicas associadas aos Comitês de Bacia e dirigidas por um Conselho de Administração nomeado por eles. As Agências prestariam o apoio administrativo, técnico e financeiro necessário às atividades de seus respectivos Comitês, mas sua função principal seria cobrar pelo uso de recursos hídricos, no âmbito da respectiva bacia hidrográfica, e efetuar a administração financeira dos valores arrecadados. Diminuía as competências da Secretaria Administrativa (o PL original a denomina Secretaria Executiva), tornando-a, exclusivamente, um órgão de apoio administrativo, técnico e financeiro ao Sistema.
495. O sistema de gestão previsto no substitutivo seria montado paulatinamente, de baixo para cima, a partir dos Comitês de Bacia, observando princípios e meios comuns, mas apresentando características locais diferenciadas, que refletissem as diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das regiões e bacias hidrográficas brasileiras. O substitutivo determinava que os Comitês de Bacia poderiam ser formados por iniciativa de qualquer segmento social com direito a representação nesses colegiados, não sendo necessária autorização das instâncias superiores do Sistema.
496. Explicou o Relator que substitutivo fora elaborado de modo a gerar uma norma legal autoaplicável, que independesse de regulamentação e pudesse ser implementada em curto período de tempo. Esta característica se impôs para evitar que as divergências de pontos-de-vista entre técnicos, órgãos e instituições, evidenciadas ao longo do processo que resultou no Projeto de Lei em apreciação, atrasassem em demasia sua regulamentação e, em consequência, sua implantação.
497. O substitutivo foi elaborado em cinco Títulos: Do Objeto e Abrangência; Da Política Nacional de Recursos Hídricos; Do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; Das Sanções e Das Disposições Gerais e Transitórias. No Título I são delimitados o objeto e a abrangência da lei, precisado o significado de alguns termos utilizados, definida a base territorial para sua aplicação e restringida a possibilidade de criação de políticas e de sistemas de gerenciamento de recursos hídricos pelas demais Unidades da Federação. No Título II é instituída a Política Nacional de Recursos Hídricos; definidos seus fundamentos, objetivos, diretrizes gerais de ação e instrumentos; e estabelecidas as diretrizes de ação e os encargos do Poder Público em sua implementação. No Título III é criado o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, estabelecida sua estrutura, determinadas as competências e a composição dos organismos que o compõem e definidas as competências para aplicação dos instrumentos da Política. O Título IV é auto-explicativo e no Título V, entre outras providências, são estabelecidos os procedimentos para implantação e posterior aperfeiçoamento do Sistema.
498. O texto explica cada um dos Títulos componentes da proposta substitutiva, deixando claros os aspectos distintivos em relação à proposta original do Executivo. Um dos aspectos ressaltados é o de

que na implementação da Política, os seguintes princípios de ação serão observados pelo Poder Público: (i) intervenção somente quando sua ação evidenciar-se imprescindível; (ii) delegação a usuários e comunidades interessadas de tudo o que puderem realizar, nos limites de suas capacidades; (iii) preferência para a atuação de usuários e comunidades interessadas em relação à atuação do Poder Público; (iv) preferência para a ação do Município em relação à do Estado e para a atuação deste em relação à da União; e (v) atuação articulada das três esferas do Poder Público. Era a expressão do Princípio da Subsidiariedade, antes mencionado no presente trabalho.

499. Os instrumentos para implementação da Política, todos explicados em detalhes, seriam: (i) os Relatórios sobre a Situação dos Recursos Hídricos<sup>33</sup>; (ii) os Planos de Recursos Hídricos; (iii) o enquadramento dos corpos d' água em classes de uso; (iv) a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos; (v) o rateio de custo das obras de uso múltiplo ou de interesse comum ou coletivo; (vi) a cobrança pelo uso de recursos hídricos; e (vii) o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos. Sobre o Sistema de Gerenciamento explicou que o substitutivo procurava transformar o modo atual de gestão, fragmentado e descoordenado, em um sistema "racional"<sup>34</sup>. Propôs evoluir, mas sem desestruturar o que existia. Não extinguiu os organismos então existentes, nem alterava suas competências. Estabelecia, em seu entender com base na experiência francesa, um mecanismo de articulação entre os atuais órgãos, entidades e demais atores envolvidos na questão dos recursos hídricos, que seriam os colegiados do sistema. Para tanto, instituía um sistema hierarquizado, descentralizado, não autoritário, representativo e flexível formado por: (i) um número não previamente determinado de Comitês de Bacia Hidrográfica, no âmbito da bacia hidrográfica; (ii) três Comitês de Região Hidrográfica, no âmbito da Região Hidrográfica; (iii) um Comitê Intersetorial e um Conselho Nacional de Recursos Hídricos, no âmbito nacional; (iv) Agências de Bacia Hidrográfica, associadas aos Comitês de Bacia; e, (v) uma Secretaria Executiva.
500. Os Comitês de Bacia seriam a base de todo o Sistema, responsáveis pela implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos no âmbito da respectiva bacia hidrográfica. Seriam foros privilegiados de: (i) debate das questões relacionadas com o planejamento e a gestão dos recursos hídricos; (ii) articulação dos atores intervenientes nessas questões; (iii) tomada de decisões; e (iv) solução de conflitos.
501. Quanto às agências, o substitutivo as previa como empresas públicas cujo controle acionário seria do Poder Público Federal ou Estadual, conforme o domínio do curso d' água principal da bacia.
502. Teriam competências assim descritas pelo Relator:

*“A função mais importante das Agências de Bacia será operacionalizar a cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Para tanto, submeterão à aprovação do respectivo Comitê os valores das tarifas e cobrarão dos usuários os valores devidos. Executarão a administração financeira dos recursos arrecadados, aplicando-os, de acordo com proposta orçamentária aprovada pelo respectivo Comitê, no financiamento das intervenções neces-*

---

33 É interessante observar que embora a ideia não tenha sido aproveitada na edição da Lei nº 9.433, a ANA elabora relatórios anuais dessa natureza sob a denominação de Relatórios de Conjuntura.

34 O Relator não explica o sentido do termo utilizado.



*sárias, como estações de tratamento de esgoto, barragens para regularização de vazões, recomposição de mata ciliar e outras, ou no custeio das atividades de gerenciamento e fiscalização e do Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.*

*As Agências de Bacia poderão contrair empréstimos, para financiamento dos programas e projetos previstos no respectivo Plano de Recursos Hídricos, e celebrar convênios ou contratar serviços, para execução de suas competências. Os recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos poderão vir a compor a tão necessária contrapartida, em moeda nacional, de financiamentos de bancos internacionais de fomento.”*

503. Observou o Relator a respeito do substitutivo por ele proposto que o sistema seria flexível, adaptável às realidades regionais e locais e que para funcionar independeria da operacionalização de todas as instâncias de colegiados. O substitutivo explicita que os Comitês poderiam operar mesmo que os Comitês de Região e o Conselho Nacional não houvessem sido criados.
504. Defendeu que seria desejável que o sistema fosse montado de baixo para cima, a partir dos Comitês, sempre que possível, criados por iniciativa do Poder Público Municipal ou dos usuários, e somente quando estes não se mostrassem interessados seriam criados por iniciativa dos Poderes Públicos Estadual e Federal.
505. Diz textualmente: “A lei federal não pode dispor sobre a organização e competências das administrações estaduais e municipais” e, referindo-se ao PL, “Não há como garantir, apenas por este instrumento legal, que as decisões dos colegiados do Sistema sejam cumpridas pelos encarregados de sua execução” e propõe sanções como forma de resolver este problema.
506. Defendeu ainda o substitutivo dizendo que a força do sistema como propôs era a sua representatividade, com todos os segmentos envolvidos na questão dos recursos hídricos participando nas decisões e que “quem tiver que implementá-las será pressionado por todos os demais, no sentido do seu cumprimento”.
507. Mas, opinou que as características que uma bacia deveria apresentar para que nela pudesse ser criado um Comitê e respectiva Agência seriam de fundamental importância para o sucesso do sistema:

*“Nosso País possui algumas das mais extensas bacias hidrográficas do globo terrestre, com uma superfície muitas vezes maior do que a de vários países, cujas experiências de gerenciamento de recursos hídricos foram bem sucedidas nos últimos anos. Gerir esses recursos com base em um Comitê único para toda a bacia seria equivaler a uma gestão centralizada. impraticável em territórios vastos e diversificados. Criar nessas gigantes bacias uma hierarquia formada por um comitê na bacia principal e subcomitês, que se desdobrassem em outros sub-comitês, nas sub-bacias de primeira ordem, de segunda ordem e assim por diante, seria uma solução extremamente burocrática.”*

508. A solução adotada pelo Relator em seu Parecer foi permitir a criação de comitês em bacias e respectivas sub-bacias de diversas ordens, indistintamente e independentemente de sua subordinação geográfica, e elaborar um mecanismo que assegurasse coordenação entre as ações dos comitês cria-

dos. Esse mecanismo consistiria em equiparar a usuário da sub-bacia de ordem maior, ou da bacia principal, o Comitê criado em qualquer sub-bacia de menor ordem. Desse modo, ele<sup>35</sup> passaria a pagar pelas alterações de regime, quantidade ou qualidade da água que lançasse no curso d'água da sub-bacia de maior ordem, ou da bacia principal. Mecanismo semelhante poderia ser adotado em relação a sub-bacias correspondentes a trechos sucessivos de rios muito extensos. Neste caso, o comitê da sub-bacia de montante seria equiparado a usuário dos recursos hídricos da sub-bacia de jusante. Comitês em trechos sucessivos de rios deveriam ser considerados com cautela, pelos problemas que poderiam acarretar. Entretanto, essa possibilidade foi incluída no substitutivo, por acomodar melhor os interesses estaduais, no caso de rios que sucessivamente atravessam mais de um Estado.

509. No mais, o substitutivo apresentava as condições para a criação composição e funcionamento dos Comitês, prevendo também a existência de Comitês Regionais, assim como das Agências.

510. Finalmente, diz:

*“O funcionamento do novo sistema evidenciará as limitações do modo atual de gestão e indicará as mudanças e os aperfeiçoamentos que se fazem necessários na atual estrutura e competências dos órgãos e entidades”.*

511. Desse modo, o substitutivo apresentou-se como um avanço considerável em relação ao Projeto de Lei do Executivo, tanto conceitualmente, como em detalhes para a implantação da Política e do Sistema de Gerenciamento.

512. Apresentado à Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias em 2 de junho de 1993, o Relator solicitou a realização de uma Audiência Pública, para sua apreciação, devido à importância e complexidade do tema.

513. A Audiência se realizou em 29 e 30 de setembro de 1993, com ampla participação de deputados, autoridades governamentais federais e estaduais ligadas ao tema, prefeitos municipais, e representantes de associações técnicas, federações de indústrias e outros.

514. Após a Audiência, o Parecer Preliminar do Relator foi objeto, em 10 de novembro de 1994, de reunião extraordinária do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), convocada exclusivamente para sua discussão. Nessa reunião, os Ministérios de Minas e Energia e da Integração Regional<sup>36</sup> posicionaram-se formalmente contra o substitutivo e a Secretaria de Assuntos Estratégicos apresentou documento analítico, similar ao que havia apresentado na Audiência Pública. Posteriormente, atendendo à deliberação do Plenário do CONAMA, o Governo do Estado de São Paulo enviou a esse Conselho, por intermédio de sua Secretaria de Meio Ambiente, documento analítico do substitutivo, com manifestação favorável a ele, sugerindo algumas

---

35 A concepção do Relator deve ser interpretada no sentido que caberia à coletividade dos usuários da sub-bacia de menor ordem o pagamento pela alteração do regime a bacia de maior ordem.

36 Denominação posteriormente aletrada para Ministério da Integração Nacional.

melhorias. Por fim, em sua 40ª reunião ordinária, ocorrida em 7 de dezembro de 1994, o CONAMA aprovou moção favorável ao substitutivo.

515. No final de dezembro de 1994, o Relator entregou seu parecer à Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, oferecendo nova versão de substitutivo ao Projeto de Lei, ao qual haviam sido incorporadas, na medida do possível, sugestões recebidas na Audiência Pública e do CONAMA, assim como a apensação do PL Nº 1.895/89 do Deputado Kuyolha, tal como foi referido anteriormente, e solicitou a abertura de novo prazo para emendas. Tendo alcançado o final da legislatura, o substitutivo do Dep. Fabio Feldman não chegou a ser apreciado em plenário.

#### 1.5.4. O Substitutivo do Dep. Aroldo Cedraz

516. Em nova legislatura a partir de 1995, a referida Comissão designou o Relator Deputado Aroldo Cedraz, que, não tendo recebido emendas, emitiu Parecer no qual concordava em linhas gerais com as objeções ao Projeto do Executivo apresentadas pelo Relator anterior, porém decidiu apresentar novo substitutivo.

517. Explicou que entendia não ser mais necessária uma ampla consulta à sociedade, mas era imprescindível conhecer-se os pontos de vista dos governos recém-empossados, e iniciou consultas no âmbito do Governo Federal.

518. Participou também de inúmeras reuniões e debates realizados sobre o assunto em várias partes do país, incluindo a Audiência Pública Nacional sobre o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos realizada em Piracicaba, Estado de São Paulo, em 11 de agosto de 1995. Informa que esse evento permitiu-lhe captar as posições sobre o tema dos diversos segmentos do governo paulista e da sociedade.

519. No mesmo sentido, solicitou à Assessoria Legislativa da Câmara que fizesse um levantamento e uma análise comparativa das legislações estaduais sobre recursos hídricos, em sua maior parte promulgadas durante a tramitação do Projeto de Lei. Procurou também conhecer as experiências estrangeiras de gestão de recursos hídricos consideradas exitosas, tendo viajado à França, aos Estados Unidos, ao México, à Argentina, ao Chile e à Alemanha.

520. Por fim, elaborou nova proposta de substitutivo e organizou reunião técnica para sua apreciação da qual participaram instituições envolvidas com a gestão de recursos hídricos e técnicos de notório conhecimento no assunto, do País e do exterior, tendo recebido diversas contribuições.

521. Consolidou sua proposta e solicitou novo prazo para a apresentação de emendas ao seu substitutivo tendo recebido nove, sendo cinco do Deputado José Machado, e quatro do Deputado Inácio Arruda. O Relator reformulou então o seu Parecer, rejeitando duas das nove emendas, e apresentou novo substitutivo à Comissão em maio de 1996, a qual o aprovou por unanimidade em 17 de julho de 1996.

522. O novo substitutivo baseou-se no projeto do Poder Executivo, porém reformulou seus fundamentos, objetivos e elenco de instrumentos, acrescentou diretrizes gerais de ação e competências específicas do Poder Público, e dispôs, em maior profundidade, sobre cada instrumento.

523. Os instrumentos propostos foram os Planos de Recursos Hídricos, o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água, a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos, a cobrança do uso de recursos hídricos, a compensação a Municípios e o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.
524. Sobre a cobrança pelo uso de recursos hídricos, estabeleceu que os recursos financeiros arrecadados somente poderiam ser aplicados na bacia hidrográfica em que tivessem sido gerados, no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos no respectivo Plano de Recursos Hídricos ou no custeio, inclusive despesas com pessoal, dos respectivos Comitê de Bacia Hidrográfica e Agência de Água, e das atividades de gerenciamento e fiscalização dos recursos hídricos da bacia hidrográfica. Limitou as aplicações em custeio a 15% (quinze por cento) do total arrecadado e propôs que até 5% (cinco por cento) dos recursos arrecadados fossem destinados à constituição de um fundo nacional de recursos hídricos, destinado exclusivamente a financiar o desenvolvimento da gestão de recursos hídricos, no nível nacional, e a custear o funcionamento do Conselho Nacional de Recursos Hídricos e dos Conselhos de Região Hidrográfica, e que até outros 5% (cinco por cento) constituíssem fundos estaduais.
525. A proposta de Sistema Nacional de Gerenciamento foi estruturada em três níveis - nacional, estadual e local. Nos níveis federal e local são criados colegiados, com poderes deliberativos, encarregados da articulação dos atores intervenientes, da arbitragem de conflitos e das decisões relativas ao planejamento dos respectivos recursos hídricos.
526. No nível nacional, seria criado o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e, no local, os Comitês de Bacia Hidrográfica. Neste nível, o da bacia hidrográfica, seriam criados organismos executivos, as Agências de Água, para fornecer o apoio técnico, financeiro e administrativo necessário ao funcionamento do respectivo, ou respectivos, Comitê de Bacia Hidrográfica, viabilizando seu funcionamento, realizar o planejamento dos recursos hídricos da bacia e efetuar a cobrança por seu uso.
527. O regime jurídico das Agências de Água que no primeiro substitutivo do Relator seria definido no ato de sua criação e que elas seriam dirigidas por um conselho diretor indicado pelo respectivo, ou respectivos, Comitê de Bacia Hidrográfica, foi suprimido, restando vaga a matéria.
528. Compõem, ainda, o Sistema os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos.
529. Na concepção do Relator, a proposta era de um sistema único para o País, com fundamentos válidos para a totalidade do território nacional, mas suficientemente flexível para adaptar-se às peculiaridades locais. Nos termos do substitutivo, a lei criaria somente o Conselho Nacional. Quanto aos Comitês de Bacia Hidrográfica e Agências de Água, fixaria as diretrizes para sua criação. Esse procedimento possibilitaria uma concepção dos organismos locais em moldes mais adequados às realidades de sua bacia hidrográfica, bem como a postergação de sua criação para quando fossem realmente necessários.
530. Explicou que o sistema proposto **fora** inspirado **no sistema francês de gestão das águas**, à semelhança do proposto no Projeto de Lei do Poder Executivo. Nos três – no sistema francês,

no Projeto de Lei do Executivo e no substitutivo - a unidade territorial de ação é a bacia hidrográfica e, em cada uma, é formado um Comitê de Bacia Hidrográfica, podendo alternativamente contemplar bacias agrupadas ou subdivididas. A proposta brasileira difere do modelo estrangeiro por contemplar três níveis de atuação, em lugar de dois. O sistema do substitutivo difere do projeto do Poder Executivo por prever as Agências de Água, retomando, nesse aspecto, a concepção francesa. As agências teriam a mesma área de atuação do respectivo Comitê de Bacia, mas o Conselho Nacional ou os Conselhos Estaduais poderiam autorizar uma única Agência para um grupo de Comitês cujas jurisdições sejam contínuas. Para que elas pudessem ser criadas, seria necessário que sua viabilidade financeira fosse assegurada pela cobrança do uso de recursos hídricos em sua jurisdição e que existisse o respectivo Comitê, ou Comitês, de Bacia.

531. Cabe observar que o substitutivo não fixou o regime jurídico das agências, o que as difere do modelo francês, e mais, neste as agências não se limitam ao planejamento de recursos hídricos e a cobrança pelo seu uso: podem também executar obras, competência esta definida pelo Primeiro Ministro francês na época dos debates em torno da configuração da lei de 1964.
532. O substitutivo considera a possibilidade de participação nos colegiados de organizações civis de recursos hídricos, os consórcios e as associações intermunicipais de bacias hidrográficas, as associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos, as organizações técnicas, as de ensino e pesquisa e as não-governamentais, com interesse na área de recursos hídricos, e outras organizações reconhecidas pelo Conselho Nacional ou pelos Conselhos Estaduais. Ressalva que, para efeito de integração de qualquer colegiado do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, essas organizações deveriam ser legalmente constituídas e ter atuação comprovada na área de jurisdição do respectivo colegiado.
533. O substitutivo aprovado foi encaminhado à Comissão de Minas e Energia, porém, em agosto de 1996, líderes partidários solicitam em plenário urgência para o Projeto (entenda-se inclusive o substitutivo) dando origem a novos trâmites, novas emendas e a novo substitutivo, agora final, até que o mesmo foi finalmente aprovado em plenário em 22 de outubro e, na mesma data, encaminhado ao Senado Federal.
534. Em 12 de dezembro, o Senado comunica à Câmara o encaminhamento, sem alterações, à sanção presidencial e em 08 de janeiro de 1997, foi finalmente sancionado pelo Presidente da República, na forma de lei ordinária, a Lei nº 9.433/1997, porém com vetos, (Vide Apêndice 2).
535. Encaminhados pela Presidência primeiramente ao Senado, que os manteve, e, por este, à Câmara dos Deputados, esta os apreciou e decidiu em 15 de setembro de 1999, manter todos os vetos, consolidando assim a Lei nº 9.433/1997.

## **1.6. A LEI Nº 9.433, DE 8 DE JANEIRO DE 1997**

536. A Lei é estruturada em três grandes blocos, a saber: Da Política Nacional de Recursos Hídricos, Do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, Das Infrações e Penalidades; há ainda um quarto bloco, que traz Disposições Transitórias (Vide Quadro 1).

537. A Política tem por objetivos assegurar a disponibilidade de água para as atuais e futuras gerações, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte hidroviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável; e, a prevenção e defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.
538. É importante enfatizar, no entanto, que todo o conteúdo da Lei se destina essencialmente ao gerenciamento dos recursos hídricos, pressupondo, portanto, em primeiro lugar, como não poderia deixar de ser, o caráter utilitário dos mesmos, e, em segundo lugar, a preocupação da administração pública com o estabelecimento de normas para o seu uso.
539. O primeiro bloco pode ser entendido como composto por duas partes: uma, conceitual, que estabelece os fundamentos, os objetivos, acima mencionados, e as diretrizes gerais de ação; e, a segunda, contendo os instrumentos e as atribuições do poder público. Ambas expressam conceitos decorrentes de discussões realizadas em diversas conferências realizadas nas últimas décadas do século XX, tanto no âmbito interno quanto internacionalmente. Tais conceitos vêm sendo gradativamente incorporados na legislação de vários países, e agora também no Brasil, alguns sob forma renovada, uma vez que já constavam no Código de Águas, conforme referências já feitas anteriormente e que revelam o quão adiantado era ele na época em que foi introduzido em nosso ordenamento. Observe-se que a nova Lei não revogou expressamente o Código, nem outras que a antecederam, apenas alguns artigos foram por elas revogados ou se tornaram inaplicáveis, como muito bem analisa POMPEU (2010) <sup>37</sup>.
540. Assim mesmo, há que se destacar a ênfase, a clareza e a visão abrangente com que a Lei traz os conceitos que vão orientar o gerenciamento. Com efeito, entre os fundamentos, reconhece-se a água como um bem de domínio público, limitado e dotado de valor econômico. Seu uso prioritário, em situações de escassez, é o consumo humano e a dessedentação de animais, mas de modo geral a gestão da disponibilidade hídrica deve proporcionar o uso múltiplo. Estes conceitos, de forma bastante coincidente constavam já no Código, como já foi dito. Mas outros, tais como a adoção da bacia hidrográfica como unidade territorial para a implementação da Política e atuação do Sistema de Gerenciamento, e a determinação de que a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades, são absolutamente inovadores, e estão ainda a requerer aperfeiçoamento, quer do ponto de vista legal, quer do ponto de vista operacional.
541. De fato, a adoção da bacia hidrográfica impõe, no mínimo, desafio e exercício de criatividade ao administrador público, pois requer a conciliação das competências próprias dos entes federativos, cuja distribuição territorial não coincide com os limites geográficos das bacias hidrográficas. Além disto, a imposição da gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos obriga mudança radical no estilo da gestão pública, que sempre apresentou tendência marcante ao centralismo.

---

37 Com efeito, foram mantidas em vigência as disposições relativas a concessões, por exemplo para aproveitamento hidrelétrico de quedas d'água.



542. Estes dois aspectos estão no foco da conformação do Sistema de Gerenciamento e determinam considerações importantes para o exercício e o alcance da atividade normativa pretendida pela Lei. Mormente quando se tem em conta, de um lado, que a Política e o Sistema de Gerenciamento são específicos, isto é, referem-se aos recursos hídricos, os quais estão no âmbito das competências da União e dos Estados; e, de outro lado, que o gerenciamento, necessariamente, encontrará interfaces com diversos outros temas setoriais, sujeitos a distintas distribuições de competências normativas e administrativas entre a União, Estados e Municípios.
543. Por estas razões, a Lei determina diretrizes gerais de ação que enfatizam a necessidade de integração de políticas públicas correlatas e de articulações, intersetoriais e interinstitucionais, as quais por sua vez impõem novos desafios, uma vez que, na falta de lei que especifique o modo como devem ser realizadas, ficarão ao sabor da chamada “vontade política” dos agentes envolvidos.
544. Na prática, o significado da Lei que se apresenta como novidade para a administração pública é que as decisões, pelo menos no campo aqui comentado, já não serão tomadas exclusivamente pelos agentes públicos, mas sim terão que ser compartilhadas com os usuários e as comunidades, o que, certamente, vem apresentando grandes dificuldades. De outro lado, porém, traz grandes responsabilidades a quem a Lei chama a integrar o Sistema de Gerenciamento.
545. A abrangência e complexidade da matéria podem ser avaliadas pelo rol das diretrizes dadas pela Lei, entre as quais estão a adequação da gestão dos recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País; a articulação do planejamento (do uso) dos recursos hídricos com o dos setores usuários e com o planejamento regional, estadual e nacional, assim como com a gestão do uso do solo; e a integração da gestão dos recursos hídricos com a gestão ambiental e com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras.
546. Diversas iniciativas têm sido tomadas nesse sentido, umas de natureza política, como foi por exemplo o processo de elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos, um dos instrumentos da Política, que contou com forte esquema de articulações e pactuações; e outras, de natureza normativa, com têm sido algumas manifestações do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.
547. Sobre o Plano Nacional, prosseguem entendimentos no seio do Governo Federal no sentido de que o mesmo seja adotado como instrumento norteador de investimentos públicos, por bacia hidrográfica, especialmente os de caráter estruturante. Algum sucesso é esperado neste sentido, com relação às ações nele previstas, mas, o fato é que, contrariamente ao que muitos entendiam como necessário, a aprovação do Plano Nacional de Recursos Hídricos não foi objeto de lei, o que, segundo corolário daquele entendimento, poderá comprometer a eficácia do mesmo, por não ser vinculante.
548. A capacidade de mobilização dos usuários e representantes da sociedade civil que participaram na elaboração do Plano ainda está a ser explorada, para que se concretizem as suas aspirações nele contempladas, sendo este um fator considerado da mais alta relevância para o alcance da necessária credibilidade no Sistema.
549. Sobre os Comitês, a Lei estabelece áreas de atuação, competência e composição. Serão compostos por representantes da União; dos Estados e do Distrito Federal cujos territórios se situem,



ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação; dos Municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação; dos usuários das águas de sua área de atuação; e, das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia.

550. Embora a Lei não especifique, a participação dos representantes dos Municípios nos Comitês implica em que, necessariamente, estejam imbuídos do poder de deliberar, dado por lei municipal, e apenas no âmbito das competências que foram outorgadas constitucionalmente a esses entes federados, no respectivo território, sem a qual a rigor não estarão aptos a participar ou tomar decisões no âmbito daqueles colegiados. Desse modo, decisões no âmbito de uma bacia hidrográfica terão que contar com a ratificação das decisões ali tomadas, por todas as Câmaras dos Municípios por eles compreendidos, sem a qual não terão efeito vinculante aos respectivos Poderes Executivos.
551. Esta questão, salvo melhor juízo, não está solucionada, nem sequer tem sido suficientemente debatida, e continua a constituir séria debilidade do Sistema. Possivelmente, a solução seja tratar deste assunto por meio de lei complementar, nos termos estabelecidos pela Constituição.
552. Do mesmo modo, a omissão da Lei quanto ao regime jurídico das agências, inclusive no âmbito federal, impõe séria debilidade ao sistema, que foi apenas parcialmente atenuada com a Lei nº 10.881, de 9 de junho de 2004, que dispõe sobre contratos de gestão entre a ANA e entidades delegatárias das funções de Agências de Águas relativas à gestão dos recursos hídricos de domínio da União.
553. Não parece haver dúvidas quanto a premente necessidade de uma solução para esta questão, sem a qual o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos padecerá de indesejável fraqueza no enfrentamento dos problemas ocasionados por gestão deficiente desses recursos.
554. Outras debilidades identificadas são as lacunas deixadas pelos vetos presidenciais apresentados no box abaixo, especialmente o rateio de custos de obras de interesse comum ou coletivo, embora este figure na maioria das leis estaduais. Igualmente, o veto aos Incisos VI e VII do artigo 7º retiraram parte substancial da natureza e da efetividade esperada dos Planos de Recursos Hídricos, os quais dessa forma deixam de ser vinculantes à administração pública nas três esferas de federativas.

## **1.7. LEIS E REGULAMENTOS FEDERAIS POSTERIORES À LEI Nº 9.433/1997**

555. No âmbito federal, duas leis foram fundamentais para a implementação da Política, quais sejam a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, que criou a ANA, regulamentada pelo Decreto nº 3.692, de 19 de dezembro de 2000, e a Lei nº 10.881, de 9 de junho de 2004 que dispõe sobre contratos de gestão entre a ANA e entidades delegatárias das funções de Agências de Águas relativas à gestão dos recursos hídricos de domínio da União.

### **1.7.1. A Lei nº 9.984/2000 – Criação da ANA**

556. A ANA foi criada como autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, mandato fixo e estabilidade de seus diretores. vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos, integrando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

557. Ao encaminhar o Projeto de Lei nº 1617/1999, o Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso justificou a proposta natureza jurídica da Agência afirmando que a implantação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos é tarefa a ser executada ao longo de vários anos, que exigirá continuidade administrativa e capacitação técnica dos seus dirigentes para enfrentar, entre outros, dois relevantes problemas nacionais:
- a. as secas prolongadas, especialmente no Nordeste, cujo equacionamento exigirá o aprimoramento da gestão da oferta de água, o estabelecimento de gerenciamento da demanda e a priorização dos usos de recursos hídricos em situação de escassez;
  - b. a poluição dos rios, principalmente nos casos em que a situação crítica decorre da utilização desarticulada, cujo ordenamento demandará uma ação pactuada na escala da bacia hidrográfica abrangendo mais de um estado.
558. Pela Lei e sua regulamentação pelo Decreto nº 3.692, de 19 de dezembro de 2000, foi atribuída à ANA uma extensa lista de competências visando a gestão das águas de domínio da União em especial a outorga de direitos de uso, a fiscalização dos usos, a implementação, a arrecadação, distribuição e aplicação do que lhe for próprio de receitas auferidas na cobrança pelo uso dos recursos hídricos respectivos, além de outras competências de caráter geral.
559. Entre as de caráter geral figuram supervisionar, controlar e avaliar as ações e atividades decorrentes do cumprimento da legislação federal pertinente aos recursos hídricos<sup>38</sup>, disciplinar, em caráter normativo, a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos da PNRH; participar da elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos, estimular e apoiar as iniciativas voltadas para a criação de Comitês de Bacia Hidrográfica; promover a coordenação das 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; e, organizar, implantar e gerir o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos. É ainda interessante mencionar que o Decreto citado estabelece que a ANA exercerá ação reguladora em corpos de água de domínio da União, inclusive mediante a definição de requisitos de vazão mínima e de concentração máxima de poluentes na transição de corpos de água de domínio estadual para os de domínio federal.
560. Cabe também à ANA planejar e promover ações destinadas a prevenir ou minimizar os efeitos de secas e inundações, no âmbito do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, em articulação com o órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, em apoio aos Estados e Municípios, para tanto requerendo-se a declaração do estado de emergência ou de calamidade<sup>39</sup>. Porém, quando tais ações envolverem a aplicação de racionamentos preventivos,

---

38 Essa lei estabeleceu que a implementação, operacionalização, controle e avaliação dos instrumentos da política nacional deveriam ser disciplinados em caráter normativo também pela mesma agência federal. No entanto, segundo Gontijo Jr. (2013) ainda não se regulamentou como a ANA deverá cumprir tais atribuições.

39 A Lei Nº 12.608/2012 atribui à União a competência para instituir e manter sistema para declaração e reconhecimento de situação de emergência ou de estado de calamidade pública.

somente poderão ser promovidas mediante a observância de critérios a serem definidos em decreto do Presidente da República, cabendo lembrar que o Decreto nº 3.692 do Presidente da República, atribuiu à ANA a competência de declarar corpos de água em regime de racionamento preventivo e aplicar as medidas necessárias para assegurar seus usos prioritários em consonância com os critérios estabelecidos em decreto, ouvidos os respectivos comitês de bacia hidrográfica, se houver. Entende-se que este dispositivo se refere aos corpos d'água do domínio da União.

561. O Decreto acima mencionado define que a administração da ANA será regida por contrato de gestão, negociado entre o seu Diretor-Presidente e o Ministro de Estado do Meio Ambiente, no prazo máximo de cento e vinte dias seguinte à nomeação do Diretor-Presidente da ANA. O contrato de gestão estabelecerá os indicadores que permitam avaliar, objetivamente, o desempenho da ANA, mas inexistência do Contrato de Gestão não impedirá o normal desempenho da ANA no exercício de suas competências.

### **1.7.2. A Lei nº 10.881/ 2004 – Entidades Delegatárias**

562. A Lei nº 10.881/2004, veio sanar impossibilidade ANA firmar contrato de gestão ou termo de parceria com as agências de água ou de bacia hidrográfica, como previsto no Decreto Nº 3. para execução dos serviços, transferindo-lhes recursos financeiros para o cumprimento do objeto dos instrumentos celebrados, tendo em vista que tais agências não haviam sido criadas. Alternativamente, enquanto tais agências não forem criadas a ANA poderá firmar os contratos de gestão com entidades delegatárias das funções de Agências de Águas relativas à gestão dos recursos hídricos de domínio da União.

### **1.7.3. A Lei nº 12.058/ 2009 - Regulação dos serviços públicos de irrigação**

563. Mais tarde, a Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009, atribuiu à ANA competência para regular e fiscalizar, quando envolverem corpos d'água de domínio da União, a prestação dos serviços públicos de irrigação, se em regime de concessão, e adução de água bruta, cabendo-lhe, inclusive, a disciplina, em caráter normativo, da prestação desses serviços, bem como a fixação de padrões de eficiência e o estabelecimento de tarifa, quando cabíveis, e a gestão e auditoria de todos os aspectos dos respectivos contratos de concessão, quando existentes.

### **1.7.4. A Lei nº 12.334/ 2010 – Política Nacional de Segurança de Barragens**

564. Além das leis acima referidas, em 2010, a Lei nº 12.334, da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), atribuiu à ANA as competências relativas à fiscalização da segurança de barragens nas quais o uso da água foi por ela outorgado, bem como à articulação entre os órgãos fiscalizadores de barragens. Além destas cabe a ANA organizar, implantar e gerir o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB); e, coordenar a elaboração do Relatório de Segurança de Barragens e encaminhá-lo, anualmente, ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos, de forma consolidada.

565. Por esta Lei, compete ao CNRH apreciar o Relatório de Segurança de Barragens, fazendo, se necessário, recomendações para melhoria da segurança das obras, bem como encaminhá-lo ao Congresso

Nacional. Adicionalmente, a Lei acrescentou ao Conselho a competência de zelar pela implementação da PNSB e estabelecer diretrizes para a sua implementação, aplicação de seus instrumentos e atuação do SNISB. Tais competências figuram em texto atualizado da Lei nº 9.433/1997.

### 1.7.5. A Lei Complementar nº 140, de 2011 – Normas para a cooperação federativa

566. Esta Lei Complementar fixa normas, nos termos da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.
567. Embora não diga respeito à gestão de recursos hídricos, senão de forma indireta, vale a pena considerar aqui seus principais aspectos com o intuito de verificar a aplicabilidade de iniciativa legislativa similar para definir normas e diretrizes para a atuação federativa na gestão de recursos hídricos de interesse comum. A questão se justifica, pois o comando constitucional (Art. 23, parágrafo único) que deu origem àquelas normas é o mesmo, ou seja, a partir da Emenda Constitucional nº 53 de 2006, a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios será objeto de Lei Complementar que fixará normas para a cooperação entre as citadas instâncias federativas, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.
568. Adicionalmente, é bem conhecido o comando expresso na Lei nº 9.433/1997 para a articulação da União com os Estados tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum. Essa mesma Lei traz também o comando aos Estados e Distrito Federal para a integração da gestão dos recursos dos recursos hídricos com a gestão ambiental, e com aos Municípios (e Distrito Federal) para a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos.
569. Nota-se que há enorme espaço a ser explorado para definir modus operandi com vistas ao cumprimento de ditos comandos, pois, em verdade, a maneira como estão expressos não é suficiente para que os entes federativos de fato executem o que deles se espera nas matérias ali especificadas. É preciso que a cada um sejam definidos os instrumentos e os limites de sua atuação sob uma diretriz comum, que existe, porém em termos programáticos, faltando-lhes o entendimento de como proceder para chegar aos objetivos e interesse comum. A norma precisa ser clara. Por exemplo, é necessário definir qual é o instrumento e os critérios para a articulação entre os entes federativos conforme o caso, ou a integração entre as políticas públicas a eles afetas.
570. Este é o foco da Lei Complementar, pois esta especifica as ações administrativas que correspondem a cada um dos entes da Federação em matéria ambiental, assim como os instrumentos de cooperação para o exercício da competência comum nos temas já mencionados, e portanto, eventualmente, poderia ser tomada como referência para o estudo da possibilidade de ter-se similar instrumento para alcançar-se maior eficácia na implementação da Política Nacional e das políticas estaduais de recursos hídricos.

### 1.7.6. Resoluções do Conselho Nacional de Recursos Hídricos

571. No exercício das competências que lhe foram atribuídas pela Lei nº 9.433/1997 e pela Lei nº 12.334/2010, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, tem emitido diretrizes complementares sob a forma de Resoluções para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.
572. Desde a sua instalação em 1999 até dezembro de 2016, o Conselho emitiu 186 Resoluções, as quais para os fins do presente trabalho foram classificadas em temas ou áreas de interesse, ver Tabela 3 do texto principal do presente relatório.
573. Ver-se-á Apêndice 3 que a atividade normativa complementar do CNRH cobriu todos os instrumentos da Política e uma boa parte das diretrizes de cunho administrativo para a atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento, embora não tenham tido o condão de promover a eficiência esperada e os frutos esperados, considerando-se os objetivos da Política. É de ter-se em mente que na hierarquia dos tipos normas, as Resoluções não alcançam o grau de coercibilidade das leis.
574. A verdade é que certas matérias não estão ao alcance da competência do CNRH, por exemplo, a participação dos municípios no Sistema de Gerenciamento. Como visto, os Municípios não tem domínio sobre águas embora tenham competência comum com a União e Estados para registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos (e minerais) em seus territórios. A Constituição Federal diz que esta entre outras matérias serão tratadas em leis complementares que fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.
575. No mesmo tom, percebe-se que a elaboração dos planos de recursos hídricos deveria incluir necessariamente a participação dos Municípios, seja na elaboração dos Planos Estaduais, seja nos Planos de Bacias Hidrográficas. Em alguns estados a legislação estabelece que o Estado promoverá mecanismo de integração com os Municípios nessa matéria e estabelecem que os planos estaduais devem ser aprovados por lei, o que os tornaria vinculantes em todos os níveis dentro do Estado.
576. Outros estados simplesmente aceitam que a aprovação dos planos se dê o âmbito do respectivo Conselho de Recursos Hídricos. Esta disposição os torna frágeis por não terem caráter vinculante. Argumenta-se também que a participação dos Municípios na elaboração dos planos de bacia hidrográfica deve ser previamente aprovada por lei municipal, assim como a aprovação dos planos resultantes, no que diz respeito aos compromissos de cada Município. Sem isto, os Municípios só participarão por vontade própria dos seus representantes, porém na qualidade de cidadãos e não como detentores de poder decisório de que seriam formalmente detentores em virtude de lei. Esta questão é uma das que distanciam o modelo brasileiro do modelo francês de gestão das águas e está a merecer maior atenção no sentido de equacioná-la e enquadrá-la no ordenamento jurídico nacional considerando as competências comuns dos entes federativos.

577. Além disto, as ações previstas em planos, quando atribuíveis a usuários, ainda que estes tenham dado o respectivo aval quando da sua elaboração e aprovação, deveriam ser objeto de contrato, sem o qual não há obrigação formal para o cumprimento do que ficar estipulado nos planos. Registre-se que a legislação francesa prevê este tipo de instrumento. Mas esta matéria deveria ser regulamentada, não em Resolução do CNRH, e sim em lei que fixasse os limites das obrigações recíprocas a serem contratualizadas, necessariamente com o Poder Público, detentor do domínio das águas cobertas pelos respectivos planos.

## APÊNDICE 1. ASPECTOS RELEVANTES DA TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA DA POLÍTICA E DO SISTEMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS

<p><b>PL nº 2.249/1991 do Poder Executivo</b></p>	<p><b>Substitutivo Dep. Fabio Feldman</b> (Arquivado no fim da legislatura, sem ter sido submetido ao Plenário da Câmara dos Deputados)</p>	<p><b>Substitutivo Final ( *) do Dep Aroldo Cedraz, texto submetido ao Presidente da República.</b></p>	<p><b>Lei nº 9433: diferenças em relação ao Substitutivo Final do Dep. Aroldo Cedraz</b></p>
<p>Fundamentos da Política</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- o acesso à água é direito de todos;</li> <li>- a distribuição da disponibilidade da água deverá obedecer a critérios econômicos, sociais e ambientais;</li> <li>- o planejamento da utilização dos recursos hídricos deve considerar, em todas as fases e níveis, além dos benefícios, os impactos adversos com abrangências nacional, regional e local;</li> <li>- a cooperação internacional visará ao intercâmbio científico, tecnológico e industrial.</li> </ul> <p><u>Objetivos da Política</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- a identificação da potencialidade e pro_ moção da utilização dos recursos hídricos, assegurando padrões de qualidade para todos os usos e usuários;</li> <li>- a prevenção ou eliminação dos efeitos adversos provenientes de eventos críticos;</li> <li>- o estímulo ao uso múltiplo e planejado da água, em consonância com os seus vários empregos e mediante a atuação harmônica dos diversos órgãos e entes públicos, e organizações privadas.</li> </ul>	<p><u>Fundamentos da Política</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- a água é uma substância química essencial à vida, todos têm direito à água necessária à manutenção de sua vida;</li> <li>- a água é um recurso natural indispensável ao bem-estar e à qualidade de vida da sociedade humana e à manutenção dos ecossistemas;</li> <li>- a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico, que reflete sua relativa escassez e seus usos alternativos;</li> <li>- a água é um bem de domínio do Poder Público;</li> <li>- o uso prioritário de recursos hídricos é o abastecimento humano;</li> <li>- todos são responsáveis pela boa gestão dos recursos hídricos, no limite de suas capacidades e competências;</li> <li>- a distribuição, por toda a sociedade, dos benefícios e custos da utilização de recursos hídricos deve ser equitativa;</li> <li>- no uso de recursos hídricos, o interesse público prevalece sobre o privado e o nacional sobre o regional ou o local;</li> <li>- a informação sobre a real situação dos recursos hídricos é um direito da sociedade;</li> </ul>	<p><u>Observação</u></p> <p>O Substitutivo Final tem a seguinte estrutura, cujo texto corresponde ao da Lei nº 9.433/1997, sancionada pelo Presidente da República, não considerando os dispositivos vetados:</p> <p><u>Fundamentos da Política</u></p> <p><u>Objetivos da Política</u></p> <p><u>Diretrizes Gerais de Ação</u></p> <p><u>Instrumentos</u></p> <p><u>Ação do Poder Público</u></p> <p><u>Sistema Nacional de Gerenciamento</u></p> <p>Infrações e penalidades</p> <p><u>Disposições Gerais</u></p> <p>Para detalhes ver a Lei nº 9.433/1997 e diferenças na coluna ao lado.</p> <p>* O primeiro Substitutivo apresentado pelo Dep. Aroldo Cedraz sofreu diversas emendas. O texto final do Substitutivo foi enviado ao Senado que o aprovou sem alteração e o encaminhou à sanção do Presidente da República. O Presidente da República sancionou o Substitutivo Final do Dep. Aroldo Cedraz, porém com vetos, os quais foram posteriormente mantidos pelo Congresso.</p>	<p><u>Instrumentos</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Planos de Recursos Hídricos,</li> </ul> <p>Art. 7º. Incisos VI e VII –VETADOS, isto é, excluídos do conteúdo mínimo:</p> <p>VI - responsabilidades para execução das medidas, programas e projetos; e,</p> <p>VII - cronograma de execução e programação orçamentário-financeira associados às medidas, programas e projetos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Outorga a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos,</li> </ul> <p>§ 2º do Art. 14 VETADO:</p> <p>§ 2º O Poder Executivo Federal articular-se-á previamente com os dos Estados e o do Distrito Federal para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos em bacias hidrográficas com águas de domínio federal e estadual.</p> <p>Art. 17 e Parágrafo único VETADOS:</p> <p>Art. 17. A outorga não confere delegação de poder público ao seu titular.</p> <p>Parágrafo único. A outorga de direito de uso de recursos hídricos não desobriga o usuário da obtenção da outorga de serviço público prevista nas Leis nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e nº 9.074, de 7 de julho de 1995.</p>



<p><b>PL nº 2.249/1991 do Poder Executivo</b></p>	<p><b>Substitutivo Dep. Fabio Feldman</b> (Arquivado no fim da legislatura, sem ter sido submetido ao Plenário da Câmara dos Deputados)</p>	<p><b>Substitutivo Final ( *) do Dep Aroldo Cedraz, texto submetido ao Presidente da República.</b></p>	<p><b>Lei nº 9433: diferenças em relação ao Substitutivo Final do Dep. Aroldo Cedraz</b></p>
<p><u>Instrumentos</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- a outorga de direitos de uso segundo critérios e prioridades estabelecidos no Código de Águas e na legislação subsequente e correlata;</li> <li>- a cobrança pelo uso dos recursos hídricos;</li> <li>- o rateio de custos das obras de aproveitamento múltiplo, dos recursos hídricos, de interesse comum ou coletivo, entre os usuários setoriais;</li> <li>- os incentivos à produção e instalação de equipamentos, à criação de tecnologia, à conservação e proteção dos recursos hídricos e à capacitação de recursos humanos, voltados para a racionalização do uso da água;</li> <li>- a conscientização pública da necessidade de utilização racional, conservação, proteção e preservação dos recursos hídricos;</li> <li>- a instituição de áreas de proteção de mananciais para abastecimento das populações.</li> </ul> <p><u>Sistema de Gerenciamento</u></p> <p>Finalidade e Diretrizes</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- assegurar a gestão dos recursos hídricos e coordenar a elaboração e a execução do Plano Nacional de Recursos Hídricos;</li> <li>- considerar as diversidades e peculiaridades físicas, hidrológicas, sociais, econômicas, culturais e políticas, regionais;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- compensação financeira aos municípios que tenham áreas inundadas por reservatórios, ou sujeitas a restrições de uso em decorrência de leis de proteção de recursos hídricos, em especial de proteção de mananciais para o abastecimento de populações;</li> <li>- o planejamento e a gestão das bacias hidrográficas internacionais devem ser compartilhados com os países vizinhos.</li> </ul> <p><u>Objetivos da Política</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- assegurar à atual e às futuras gerações de brasileiros a necessária disponibilidade desses recursos;</li> <li>- melhoria da qualidade de vida da sociedade brasileira;</li> <li>- manutenção dos ecossistemas existentes no território nacional;</li> <li>- acesso de todos os brasileiros aos recursos hídricos que lhes sejam necessários, assegurados padrões de qualidade adequados aos respectivos usos;</li> <li>- a utilização racional, integrada e harmônica dos recursos hídricos de superfície e subterrâneos, considerando seus múltiplos usos potenciais e sua aleatória disponibilidade espacial e temporal;</li> <li>- prevenção da degradação e a melhoria da qualidade dos recursos hídricos de superfície e subterrâneos;</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cobrança</li> </ul> <p>Art. 20, Parágrafo único VETADO:</p> <p>Parágrafo único. Isenções de pagamento pelo uso de recursos hídricos, ou descontos nos valores a pagar, com qualquer finalidade, somente serão concedidos mediante o reembolso, pelo poder concedente, do montante de recursos que deixarem de ser arrecadados.</p> <p>Art. 22, § 3º: VETADO:</p> <p>§ 3º Até quinze por cento dos valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União poderão ser aplicados fora da bacia hidrográfica em que foram arrecadados, visando exclusivamente a financiar projetos e obras no setor de recursos hídricos, em âmbito nacional.</p> <p>Art. 23: VETADO:</p> <p>Art. 23. Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União serão consignados no Orçamento Geral da União em fontes de recursos próprias, por bacia hidrográfica, destinadas a instituições financeiras oficiais, para as aplicações previstas no artigo anterior.</p>

<p><b>PL nº 2.249/1991 do Poder Executivo</b></p>	<p><b>Substitutivo Dep. Fabio Feldman</b> (Arquivado no fim da legislatura, sem ter sido submetido ao Plenário da Câmara dos Deputados)</p>	<p><b>Substitutivo Final ( *) do Dep Aroldo Cedraz, texto submetido ao Presidente da República.</b></p>	<p><b>Lei nº 9433: diferenças em relação ao Substitutivo Final do Dep. Aroldo Cedraz</b></p>
<p>- integrar as iniciativas federais, estaduais e municipais no planejamento de uso das águas, adotando-se a bacia hidrográfica como base as ações regionais;</p> <p>- promover a descentralização das ações mediante delegação aos Estados e ao Distrito Federal, de determinadas atribuições da União, sempre que houver interesse entre as partes;</p> <p>- fomentar a cooperação técnica, institucional e financeira entre os usuários das águas, tendo em vista assegurar a participação no gerenciamento, construção, operação e manutenção de obras hidráulicas de interesse comum ou coletivo; e</p> <p>- estimular a participação das comunidades envolvidas nos processos decisórios relativos aos recursos hídricos de forma a viabilizar as ações necessárias e permitir a sua agilização e continuidade.</p> <p><u>Sistema de Gerenciamento - Estrutura</u></p> <p>- Colegiado Nacional do SINGREH, composto pelo Colegiado Intermunicipal e, pelo menos, um representante de cada um dos cinco colegiados regionais, organizados pelas regiões geopolíticas Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Nordeste e Norte, com um representante por Estado e Distrito Federal;</p>	<p>- prevenção da super exploração e o aumento da capacidade de suprimento dos corpos d' água de superfície e subterrâneos;</p> <p>- continuidade e o desenvolvimento das atividades econômicas;</p> <p>- prevenção de eventos hidrológicos críticos decorrentes do uso inadequado do solo ou dos recursos hídricos; e</p> <p>- defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural que acarretem danos à saúde e à segurança públicas ou prejuízos à sociedade.</p> <p><u>Diretrizes Gerais de Ação</u></p> <p>- planejamento e gerenciamento sistema ticos dos recursos hídricos de superfície e subterrâneos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade, contemplando seus usos múltiplos e alternativos;</p> <p>- adequação do planejamento e da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das Regiões e bacias hidrográficas;</p> <p>- descentralização do planejamento e da gestão de recursos hídricos por Regiões e bacias hidrográficas;</p> <p>- participação no planejamento e na gestão de recursos hídricos do Poder Público, usuários e comunidades;</p>		<p><u>Compensação a Municípios</u></p> <p>Art. 24 parágrafos e incisos VETADOS:</p> <p>Art. 24. Poderão receber compensação financeira ou de outro tipo os Municípios que tenham áreas inundadas por reservatórios ou sujeitas a restrições de uso do solo com finalidade de proteção de recursos hídricos.</p> <p>§ 1º A compensação financeira a Município visa a ressarcir suas comunidades da privação das rendas futuras que os terrenos, inundados ou sujeitos a restrições de uso do solo, poderiam gerar.</p> <p>§ 2º Legislação específica disporá sobre a compensação prevista neste artigo, fixando-lhe prazo e condições de vigência.</p> <p>§ 3º O disposto no caput deste artigo não se aplica:</p> <p>I - às áreas de preservação permanente previstas nos arts. 2º e 3º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, alterada pela Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989;</p> <p>II - aos aproveitamentos hidrelétricos.</p>

<p><b>PL nº 2.249/1991 do Poder Executivo</b></p>	<p><b>Substitutivo Dep. Fabio Feldman</b> (Arquivado no fim da legislatura, sem ter sido submetido ao Plenário da Câmara dos Deputados)</p>	<p><b>Substitutivo Final ( *) do Dep Aroldo Cedraz, texto submetido ao Presidente da República.</b></p>	<p><b>Lei nº 9433: diferenças em relação ao Substitutivo Final do Dep. Aroldo Cedraz</b></p>
<p>- Comitês de Bacias Hidrográficas, compostos por representantes dos Municípios, dos usuários, dos sub-comitês e de associações de usuários;</p> <p>- Secretaria Executiva do SINGREH, a ser exercida pelo DNAEE.</p> <p>Recursos para a implementação da Política</p> <p>- Parcela (6%) da compensação financeira da Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.</p>	<p>- integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental;</p> <p>- articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional e nacional;</p> <p>- articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo e das zonas costeiras;</p> <p>- capacitação de recursos humanos para o planejamento e a gestão de recursos hídricos;</p> <p>- desenvolvimento de tecnologias que possibilitem um uso mais racional de recursos hídricos.</p> <p><u>Instrumentos</u></p> <p>- Relatórios sobre a situação dos recursos hídricos;</p> <p>- Planos de Recursos Hídricos (Nacional, de Região Hidrográfica e bacias hidrográficas);</p> <p>- enquadramento dos corpos de água em classes de uso;</p> <p>- outorga dos direitos de uso de recursos hídricos;</p> <p>- rateio de custo de obras de uso múltiplo ou de interesse comum ou coletivo;</p> <p>- cobrança pelo uso dos recursos hídricos;</p> <p>- Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.</p> <p><u>Da Ação do Poder Público</u></p> <p>- intervenção somente quando sua atuação evidenciar-se imprescindível;</p>		<p><u>Rateio de Custos de Obras</u></p> <p>Art. 28: VETADO:</p> <p>Art. 28. As obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo, terão seus custos rateados por todos os seus beneficiários diretos.</p> <p><u>Plano Nacional de Recursos Hídricos</u></p> <p>Art. 35. Inciso VIII: VETADO:</p> <p>VIII - aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos e encaminhá-lo ao Presidente da República, para envio, na forma de projeto de lei, ao Congresso Nacional.</p> <p><u>Competências dos Comitês</u></p> <p>Art. 38, Incisos VII e VIII: VETADOS:</p> <p>VII - aprovar o plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos.</p> <p>VIII - autorizar a aplicação, fora da respectiva bacia hidrográfica, dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, em montantes que excedam o previsto no § 3º do art. 22 desta Lei.</p> <p>Infrações e penalidades</p> <p>Art. 49, Inciso III: VETADO:</p> <p>III - deixar expirar o prazo de validade das outorgas sem solicitar a devida prorrogação ou revalidação.</p>

<b>PL nº 2.249/1991 do Poder Executivo</b>	<b>Substitutivo Dep. Fabio Feldman</b> (Arquivado no fim da legislatura, sem ter sido submetido ao Plenário da Câmara dos Deputados)	<b>Substitutivo Final ( *) do Dep Aroldo Cedraz, texto submetido ao Presidente da República.</b>	<b>Lei nº 9433: diferenças em relação ao Substitutivo Final do Dep. Aroldo Cedraz</b>
	<p>- delegação a usuários e comunidades interessadas de tudo o que puderem realizar, nos limites de suas capacidades;</p> <p>- preferência para a atuação de usuários e comunidades interessadas em relação à atuação do Poder Público;</p> <p>- preferência para a atuação do Município em relação à do Estado e para a atuação deste em relação à da União;</p> <p>- atuação articulada das três esferas do Poder Público.</p> <p><u>Sistema de Gerenciamento – Finalidades</u></p> <p>- implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e coordenação do planejamento e da gestão de recursos hídricos.</p> <p><u>Sistema de Gerenciamento – Estrutura</u></p> <p>- Conselho Nacional de Recursos Hídricos, composto por um Conselho Intersetorial, formado por representantes do Poder Público e de organizações da sociedade civil, e Comitês de Regiões Hidrográficas, formado por representantes do Poder Público Federal, dos Estados da Região e de Comitês de bacia Hidrográfica;</p> <p>- Comitês de Bacia Hidrográfica;</p> <p>- Agências de Bacia Hidrográfica; e</p> <p>- Secretaria Executiva.</p>		

<p><b>PL nº 2.249/1991 do Poder Executivo</b></p>	<p><b>Substitutivo Dep. Fabio Feldman</b> (Arquivado no fim da legislatura, sem ter sido submetido ao Plenário da Câmara dos Deputados)</p>	<p><b>Substitutivo Final ( *) do Dep Aroldo Cedraz, texto submetido ao Presidente da República.</b></p>	<p><b>Lei nº 9433: diferenças em relação ao Substitutivo Final do Dep. Aroldo Cedraz</b></p>
	<p><u>Comitês de Bacia Hidrográfica</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- em bacias com mais do que 100.000Km<sup>2</sup>, ou mais de 750.000 habitantes, ou apresentem conflitos manifestos de uso de recursos hídricos;</li> <li>- formados por representantes do Poder Público Federal, Estadual a Municipal, de usuários, dos comitês de sub-bacias, e de entidades da sociedade civil;</li> <li>- Comitês de sub-bacias serão considerados “usuários” do comitê da bacia e pagarão a este pela alteração de regime, quantidade e qualidade da água lançada.</li> </ul> <p><u>Agências de Bacia Hidrográfica</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- instituídas sob a forma de empresa pública;</li> <li>- terão controle acionário do Poder Público Federal ou Estadual, conforme o domínio do curso d’água principal da bacia.</li> </ul> <p><u>Sanções</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- a autoridade, por crime de responsabilidade ao usuário que não tiver a outorga.</li> </ul> <p>Disposições Gerais Transitórias</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entre outras, enquanto tiver existência provisória, o Comitê de Bacia Hidrográfica poderá pleitear junto ao - DNAEE a aplicação, em estudos e projetos que desenvolver, de parcela dos recursos previstos nos termos do art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, para aplicação na instituição, gerenciamento e suporte do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.</li> </ul>		

## APÊNDICE 2. VETOS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA AO SUBSTITUTIVO DO DEP. AROLDO CEDRAZ

Dispositivos vetados	Razões do veto
<p>Art. 7º. Incisos VI e VII.</p> <p>VI - responsabilidades para execução das medidas, programas e projetos.</p> <p>VII - cronograma de execução e programação orçamentário-financeira associados às medidas, programas e projetos.</p>	<p><i>“O detalhamento previsto nos incisos VI e VII do art 7º, para a apresentação dos Planos Nacionais de Recursos Hídricos, torna impraticável sua operacionalização, uma vez que a sistemática adotada para o setor elétrico brasileiro permite obter tais elementos a nível de cada projeto somente após a licitação, a qual se dará depois de aprovado o Plano Nacional de Recursos Hídricos. As condicionantes legais e reais do setor elétrico, tanto na parte estatal como na que o Governo pretende privatizar, já estão exaustivamente disciplinadas pela regulamentação do Código de Águas e pelas Leis nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 e nº 9.074, de 7 de julho de 1995.”</i></p>
<p>Art. 14. § 2º</p> <p>§ 2º O Poder Executivo Federal articular-se-á previamente com os dos Estados e o do Distrito Federal para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos em bacias hidrográficas com águas de domínio federal e estadual.</p>	<p><i>“A expressão, articulação, inserida no § 2º do art. 14 é vaga, dependendo de regulamentação específica de modo a evitar-se conflitos quando da atuação dos órgãos federais no exercício de suas competências legais. Note-se, ademais, que o dispositivo impõe a articulação somente ao Governo Federal, omitindo-se quando o ato de outorga partir de governo estadual. Cabe lembrar que grande parte dos potenciais hidráulicos a serem ainda aproveitados estão em rios de domínio dos Estados. Assim, se o Estado outorgar concessões e autorizações para outros fins, sem articular-se com o Governo Federal, poderão os potenciais de energia hidráulica, que são de propriedade da União, ser inviabilizados.”</i></p>
<p>Art. 17.</p> <p>Art. 17. A outorga não confere delegação de poder público ao seu titular.</p> <p>Parágrafo único. A outorga de direito de uso de recursos hídricos não desobriga o usuário da obtenção da outorga de serviço público prevista nas Leis nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e nº 9.074, de 7 de julho de 1995.</p>	<p><i>“Os potenciais de energia hidráulica estão incluídos nas outorgas previstas no art. 12 do Projeto. Pelo Código de Águas, pela legislação da concessão de serviços públicos em geral e do setor elétrico em especial, a outorga dessas concessões confere delegação de poder público. Desse modo, a determinação genérica contida no artigo 17 apresenta-se incompatível com o restante do ordenamento jurídico nacional sobre a matéria, sendo necessária a sua supressão.</i></p> <p><i>Por outro lado, a instituição de dupla outorga para a produção de energia hidráulica, prevista no parágrafo único do art. 17, sendo uma para a exploração do potencial e outra para a utilização do recursos hídricos, fará com que os vencedores das licitações do setor elétrico, disciplinadas por leis especiais e muitas com editais e minutas de contrato em pleno andamento, tenham que, posteriormente, vir a solicitar outra concessão para o uso da água, certamente com novas exigências. A bem do interesse público, os vencedores das licitações precisarão contar com a garantia da outorga total do objeto licitado, e não apenas de parte.”</i></p>
<p>Art. 20. Parágrafo único.</p> <p>Parágrafo único. Isenções de pagamento pelo uso de recursos hídricos, ou descontos nos valores a pagar, com qualquer finalidade, somente serão concedidos mediante o reembolso, pelo poder concedente, do montante de recursos que deixarem de ser arrecadados.</p>	<p><i>“A cobrança pelo uso dos recursos hídricos constituirá receita do poder concedente, que por sua vez gerenciará a concessão de eventuais isenções, não cabendo, portanto, reembolso tendo em vista que as figuras de credor e devedor se confundiriam.</i></p> <p><i>A restrição imposta ao poder concedente para dar isenções ou descontos no pagamento pelo uso de recursos hídricos - inclusive para projetos estaduais ou municipais de pouca rentabilidade, porém com forte impacto social, tais como saneamento básico e abastecimento de água potável - retira dos executivos federal e estaduais o poder discricionário de modelarem os valores das taxas ou tarifas às suas políticas públicas. Em alguns casos, esse dispositivo resultará em despesas para o Tesouro Nacional, não identificadas nem mensuradas.”</i></p>

<p>Art. 22. § 3º.</p> <p>“§ 3º Até quinze por cento dos valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União poderão ser aplicados fora da bacia hidrográfica em que foram arrecadados, visando exclusivamente a financiar projetos e obras no setor de recursos hídricos, em âmbito nacional.”</p>	<p><i>“O artigo 22, caput, define que os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que forem gerados. O estabelecimento de uma subvinculação, na forma de um teto máximo para alocação de recursos financeiros originados de uma bacia hidrográfica em outra contradiz o próprio caput, que atribui ao orçamento a prioridade a ser atendida e em que proporção.”</i></p>
<p>Art. 23.</p> <p>Art. 23. Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União serão consignados no Orçamento Geral da União em fontes de recursos próprias, por bacia hidrográfica, destinadas a instituições financeiras oficiais, para as aplicações previstas no artigo anterior.”</p>	<p><i>“A mecânica de aplicação dos valores gerados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos será melhor definida em norma específica em conjunto com a disciplina legal das agências de águas.”</i></p>
<p>Art. 24. Poderão receber compensação financeira ou de outro tipo os Municípios que tenham áreas inundadas por reservatórios ou sujeitas a restrições de uso do solo com finalidade de proteção de recursos hídricos.</p> <p>§ 1º A compensação financeira a Município visa a ressarcir suas comunidades da privação das rendas futuras que os terrenos, inundados ou sujeitos a restrições de uso do solo, poderiam gerar.</p> <p>§ 2º Legislação específica disporá sobre a compensação prevista neste artigo, fixando-lhe prazo e condições de vigência.</p> <p>§ 3º O disposto no caput deste artigo não se aplica:</p> <p>I - às áreas de preservação permanente previstas nos arts. 2º e 3º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, alterada pela Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989.</p> <p>II – aos aproveitamentos hidrelétricos.</p>	<p><i>“O estabelecimento de mecanismo compensatório aos Municípios não encontra apoio no texto da Carta Magna, como é o caso da compensação financeira prevista no § 1º do art. 20 da Constituição, que abrange exclusivamente a exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica.</i></p> <p><i>A par acarretar despesas adicionais para a União, o disposto no § 2º trará como consequência a impossibilidade de utilização da receita decorrente da cobrança pelo uso de recursos hídricos para financiar eventuais compensações. Como decorrência, a União deverá deslocar recursos escassos de fontes existentes para o pagamento da nova despesa.</i></p> <p><i>Além disso, a compensação financeira poderia ser devida em casos em que o poder concedente fosse diverso do federal, como por exemplo decisões de construção de reservatórios por parte de Estado ou Município que trouxesse impacto sobre outro Município, com incidência da compensação sobre os cofres da União.”</i></p>



<p>Art. 28.</p> <p>Art. 28. As obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo, terão seus custos rateados por todos os seus beneficiários diretos.</p>	<p><i>“A redação do artigo é falha. É impositiva em relação aos beneficiários para que estes participem do rateio dos custos das obras, obrigação a que estes não estão necessariamente sujeitos. Não parece razoável, na tarefa de legislar, a inclusão de situações que possam, eventualmente, não ocorrer na prática.</i></p> <p><i>De resto, o rateio é previsto no inciso IX do art. 38.”</i></p>
<p>Art. 35. Inciso VIII.</p> <p>VIII - aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos e encaminhá-lo ao Presidente da República, para envio, na forma de projeto de lei, ao Congresso Nacional.</p>	<p><i>“A aprovação dos Planos Nacionais de Recursos Hídricos por lei implicará a descontinuidade do processo decisório da gestão desses recursos. Isso comprometeria o setor elétrico, pois, a inclusão ou exclusão de qualquer aproveitamento poderá obrigar à reprogramação do todo.</i></p> <p><i>Ademais, a manutenção do inciso VIII, do art. 35, desfiguraria o espírito do próprio Projeto, pois este prevê, no inciso III do art. 38, a aprovação dos Planos de Bacia, pelos respectivos Comitês. A aprovação do Plano Nacional pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, que é abrangida pelo veto, poderá, sem qualquer prejuízo, constar do regulamento da Lei.</i></p> <p><i>Por sua vez, o Plano Nacional de Recursos Hídricos deverá ser elaborado em consonância com o PPA-Plano Plurianual, submetido pelo Executivo ao Congresso Nacional.”</i></p>
<p>Art. 38.</p> <p>VII - aprovar o plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos.</p> <p>VIII - autorizar a aplicação, fora da respectiva bacia hidrográfica, dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, em montantes que excedam o previsto no § 3º do art. 22 desta Lei.</p>	<p><i>“Quanto ao inciso VII, a aplicação dos valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos decorrerá da execução do Plano Nacional e dos Planos de Bacias. Quanto ao inciso VIII, fica prejudicado pelo veto ao § 3º do art. 22.”</i></p>
<p>Art. 49. Inciso III.</p> <p>III - deixar expirar o prazo de validade das outorgas sem solicitar a devida prorrogação ou revalidação.</p>	<p><i>“A disposição define uma infração absolutamente injustificável. Como se sabe, a outorga para utilização de recursos hídricos confere direito subjetivo, que integra o patrimônio jurídico do concessionário ou autorizado. É, portanto, passível de renúncia, por seu titular, situação que estará configurada quando deixar expirar a validade da outorga sem pleitear, no devido tempo e sob as condições regulamentares ou contratuais, a revalidação. Ora, quem renuncia a direito subjetivo disponível não comete infração. Esta poderá caracterizar-se, sim, quando a utilização dos recursos hídricos persistir, após vencido o prazo da outorga, sem que tenha sido esta prorrogada ou renovada.”</i></p>

## APÊNDICE 3. RESOLUÇÕES DO CNRH

### Resoluções do CNRH que regulamentam a Lei nº 9.433/1997

<p><b>Resolução nº 05, de 10 de abril de 2000</b> Estabelece diretrizes para a formação e funcionamento dos Comitês de Bacia Hidrográfica.</p>
<p><b>Resolução nº 13, de 25 de setembro de 2000</b> Estabelece diretrizes para a implementação do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos.</p>
<p><b>Resolução nº 15, de 11 de janeiro de 2001</b> Estabelece diretrizes gerais para a gestão de águas subterrâneas.</p>
<p><b>Resolução nº 16, de 08 de maio de 2001</b> Estabelece critérios gerais para a outorga de direito de uso de recursos hídricos.</p>
<p><b>Resolução nº 22, de 24 de maio de 2002</b> Estabelece diretrizes para inserção das águas subterrâneas no instrumento Planos de Recursos Hídricos.</p>
<p><b>Resolução nº 24, de 24 de maio de 2002</b> Altera a redação do artigo 8º e artigo 14 da Resolução nº 5.</p>
<p><b>Resolução nº 29, de 11 de dezembro de 2002</b> Define diretrizes para a outorga de uso dos recursos hídricos para o aproveitamento dos recursos minerais.</p>
<p><b>Resolução nº 30, de 11 de dezembro de 2002</b> Define metodologia para codificação de bacias hidrográficas, no âmbito nacional.</p>
<p><b>Resolução nº 32, de 15 de outubro de 2003</b> Institui a Divisão Hidrográfica Nacional.</p>
<p><b>Resolução nº 37, de 26 de março de 2004</b> Estabelece diretrizes para a outorga de recursos hídricos para a implantação de barragens em corpos de água de domínio dos Estados, do Distrito Federal ou da União.</p>
<p><b>Resolução nº 48, de 21 de março de 2005</b> Estabelece critérios gerais para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos.</p>
<p><b>Resolução nº 54, de 28 de novembro de 2005</b> Estabelece modalidades, diretrizes e critérios gerais para a prática de reúso direto não potável de água.</p>
<p><b>Resolução nº 55, de 28 de novembro de 2005</b> Estabelece diretrizes para a elaboração do Plano de Utilização da Água na Mineração-PUA, conforme previsto na Resolução CNRH nº 29, de 11 de dezembro de 2002.</p>
<p><b>Resolução nº 58, de 30 de janeiro de 2006</b> Aprova o Plano Nacional de Recursos Hídricos.</p>
<p><b>Resolução nº 65, de 07 de dezembro de 2006</b> Estabelece diretrizes de articulação dos procedimentos para obtenção da outorga de direito de uso de recursos hídricos com os procedimentos de licenciamento ambiental.</p>
<p><b>Resolução nº 67, de 07 de dezembro de 2006</b> Aprova o documento denominado Estratégia de Implementação do Plano Nacional de Recursos Hídricos.</p>
<p><b>Resolução nº 76, de 16 de outubro de 2007</b> Estabelece diretrizes gerais para a integração entre a gestão de recursos hídricos e a gestão de águas minerais, termais, gasosas, potáveis de mesa ou destinadas a fins balneários.</p>
<p><b>Resolução nº 91, de 05 de novembro de 2008</b> Dispõe sobre procedimentos gerais para enquadramento dos corpos de água superficiais e subterrâneos.</p>
<p><b>Resolução nº 92, de 05 de novembro de 2008</b> Estabelece critérios e procedimentos gerais para proteção e conservação das águas subterrâneas no território brasileiro.</p>
<p><b>Resolução nº 93, de 05 de novembro de 2008</b> Estabelece procedimentos para o arbitramento previsto no inciso II do art.35 da Lei nº 9433, de 8 de janeiro de 1997.</p>
<p><b>Resolução nº 97, de 17 de dezembro de 2008</b> Altera a Resolução CNRH nº 70, de 19 de março de 2007, que “Estabelece os procedimentos, prazos e formas para promover a articulação entre o Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH e os Comitês de Bacia Hidrográfica, visando definir as prioridades de aplicação dos recursos provenientes da cobrança pelo uso da água, referidos no inciso II do § 1º do art. 17 da Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998, com a redação dada pelo art. 28 da Lei nº 9.984, de 17 de junho de 2000.”</p>

<p><b>Resolução nº 98, de 26 de março de 2009</b></p> <p>Estabelece princípios, fundamentos e diretrizes para a educação, o desenvolvimento de capacidades, a mobilização social e a informação para a Gestão Integrada de Recursos Hídricos no Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.</p>
<p><b>Resolução nº 107, de 13 de abril de 2010</b></p> <p>Estabelece diretrizes e critérios a serem adotados para o planejamento, a implantação e a operação de Rede Nacional de Monitoramento Integrado Qualitativo, Quantitativo de Águas Subterrâneas.</p>
<p><b>Resolução nº 109, de 13 de abril de 2010</b></p> <p>Cria Unidades de Gestão de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas de rios de domínio da União - UGRH e estabelece procedimentos complementares para a criação e acompanhamento dos comitês de bacia.</p>
<p><b>Resolução nº 113, de 16 de junho de 2010</b></p> <p>Aprova os parâmetros para usos de pouca expressão para isenção da obrigatoriedade da outorga de uso de recursos hídricos na Bacia Hidrográfica do rio São Francisco.</p>
<p><b>Resolução nº 121, de 10 de dezembro de 2010</b></p> <p>Estabelece diretrizes e critérios para a prática de reúso direto não potável de água na modalidade agrícola e florestal, definida na Resolução CNRH nº 54 de 28 de novembro de 2005.</p>
<p><b>Resolução nº 126, de 30 de junho de 2011</b></p> <p>Aprova diretrizes para o cadastro de usuários de recursos hídricos e para a integração das bases de dados referentes aos usos de recursos hídricos superficiais e subterrâneos.</p>
<p><b>Resolução nº 129, de 29 de junho de 2011</b></p> <p>Estabelece diretrizes gerais para a definição de vazões mínimas remanescentes.</p>
<p><b>Resolução nº 135, de 14 de dezembro de 2011</b></p> <p>Aprova o documento “Plano Nacional de Recursos Hídricos - PNRH: Prioridades 2012-2015”, como resultado da primeira revisão do PNRH, e dá outras providências.</p>
<p><b>Resolução nº 140, de 21 de março de 2012</b></p> <p>Estabelecer critério gerais para outorga de lançamento de efluentes com fins de diluição em corpos de água superficiais.</p>
<p><b>Resolução nº 141, de 10 de julho de 2012</b></p> <p>Estabelece critérios e diretrizes para implementação dos instrumentos de outorga de direito de uso de recursos hídricos e de enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes, em rios intermitentes e efêmeros, e dá outras providências.</p>
<p><b>Resolução nº 143, de 10 de julho de 2012</b></p> <p>Estabelece critérios gerais de classificação de barragens por categoria de risco, dano potencial associado e pelo volume do reservatório, em atendimento ao art. 7º da Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010.</p>
<p><b>Resolução nº 144, de 10 de julho de 2012</b></p> <p>Estabelece diretrizes para implementação da Política Nacional de Segurança de Barragens, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens, em atendimento ao art. 20 da Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, que alterou o art. 35 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.</p>
<p><b>Resolução nº 145, de 12 de dezembro de 2012</b></p> <p>Estabelece diretrizes para a elaboração de Planos de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas e dá outras providências.</p>
<p><b>Resolução nº 153, de 17 de dezembro de 2013</b></p> <p>Estabelece critérios e diretrizes para implantação de Recarga Artificial de Aquíferos no território Brasileiro.</p>
<p><b>Resolução nº 156, de 09 de junho de 2014</b></p> <p>Estabelece diretrizes para a educação, o desenvolvimento de capacidades, a mobilização social, a informação e comunicação para a percepção de riscos e vulnerabilidades, e a prevenção, mitigação e aumento da resiliência frente a desastres inerentes às questões hídricas.</p>
<p><b>Resolução nº 178, de 29 de junho de 2016</b></p> <p>Altera a Resolução CNRH nº 144, de 10 de julho de 2012, que “Estabelece diretrizes para implementação da Política Nacional de Segurança de Barragens, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens, em atendimento ao art. 20 da Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, que alterou o art. 35 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997”.</p>
<p><b>Resolução nº 184, de 07 de dezembro de 2016</b></p> <p>Estabelece diretrizes e critérios gerais para definição das derivações e captações de recursos hídricos superficiais e subterrâneos, e lançamentos de efluentes em corpos de água e acumulações de volumes de água de pouca expressão, considerados insignificantes, os quais independem de outorga de direito de uso de recursos hídricos, e dá outras providências.</p>

## Resoluções do CNRH sobre a operacionalização da cobrança

<b>Resolução nº 19, de 14 de março de 2002</b>
Aprova o valor de cobrança pelo uso dos recursos hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul.
<b>Resolução nº 27, de 29 de novembro de 2002</b>
Define os valores e os critérios de cobrança pelo uso de recursos hídricos na Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul.
<b>Resolução nº 35, de 01 de dezembro de 2003</b>
Estabelece as prioridades para aplicação dos recursos oriundos da cobrança pelo uso de recursos hídricos, para o exercício de 2004.
<b>Resolução nº 41, de 02 de julho de 2004</b>
Estabelece as prioridades para aplicação dos recursos provenientes da cobrança pelo uso de recursos hídricos, para o exercício de 2005.
<b>Resolução nº 44, de 02 de julho de 2004</b>
Define os valores e os critérios de cobrança pelo uso de recursos hídricos na Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, aplicáveis ao usuários do setor mineração de areia no leito dos rios.
<b>Resolução nº 49, de 21 de março de 2005</b>
Estabelece as prioridades para aplicação dos recursos provenientes da cobrança pelo uso de recursos hídricos, para o exercício de 2006, e dá outras providências.
<b>Resolução nº 50, de 18 de julho de 2005</b>
Aprovar os mecanismos e critérios para a regularização de débitos consolidados referentes à cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União na Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul.
<b>Resolução nº 52, de 28 de novembro de 2005</b>
Aprova os mecanismos e os valores para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos nas bacias hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiáí.
<b>Resolução nº 60, de 02 de junho de 2006</b>
Dispõe sobre a manutenção dos mecanismos e valores atuais da cobrança pelo uso de recursos hídricos na bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul.
<b>Resolução nº 64, de 07 de dezembro de 2006</b>
Aprova os valores e mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul.
<b>Resolução nº 66, de 07 de dezembro de 2006</b>
Aprova os mecanismos e os valores de cobrança referentes aos usos de recursos hídricos para a transposição das águas da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul para a bacia hidrográfica do rio Guandu.
<b>Resolução nº 70, de 19 de março de 2007</b>
Estabelece os procedimentos, prazos e formas para promover a articulação entre o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e os Comitês de Bacia Hidrográfica, visando definir as prioridades de aplicação dos recursos provenientes da cobrança pelo uso da água, referidos no inc. II do § 1º do art. 17 da Lei nº 9.648, de 1998, com a redação dada pelo art. 28 da Lei nº 9.984, de 2000.
<b>Resolução nº 71, de 14 de junho de 2007</b>
Estabelece as prioridades para aplicação dos recursos provenientes da cobrança pelo uso de recursos hídricos, para o exercício orçamentário de 2008 e no Plano Plurianual 2008 - 2011, e dá outras providências.
<b>Resolução nº 78, de 10 de dezembro de 2007</b>
Aprova a revisão dos mecanismos e ratifica os valores relativos à cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União da Bacia Hidrográfica dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiáí.
<b>Resolução nº 90, de 04 de junho de 2008</b>
Estabelece as prioridades para aplicação dos recursos provenientes da cobrança pelo uso de recursos hídricos, referidos no inc. II do § 1º do art. 17 da Lei no 9.648, de 1998, com a redação dada pelo art. 28 da Lei no 9.984, de 2000, para o exercício orçamentário de 2009.
<b>Resolução nº 102, de 25 de maio de 2009</b>
Estabelece as prioridades para aplicação dos recursos provenientes da cobrança pelo uso de recursos hídricos, referidos no inc. II do § 1º do art. 17 da Lei no 9.648, de 1998, com a redação dada pelo art. 28 da Lei no 9.984, de 2000, para o exercício orçamentário de 2010/2011.
<b>Resolução nº 108, de 13 de abril de 2010</b>
Aprova os valores e mecanismos para cobrança pelo uso dos recursos hídricos na Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco.

<b>Resolução nº 122, de 29 de junho de 2011</b>
Estabelece as prioridades para aplicação dos recursos provenientes da cobrança pelo uso de recursos hídricos para o exercício orçamentário de 2012/2013.
<b>Resolução nº 123, de 29 de junho de 2011</b>
Aprova os valores e mecanismos para cobrança pelo uso dos recursos hídricos na bacia hidrográfica do rio Doce.
<b>Resolução nº 132, de 20 de setembro de 2011</b>
Aprova critérios complementares para a cobrança pelo uso de recursos hídricos externos na bacia hidrográfica do rio São Francisco.
<b>Resolução nº 147, de 13 de dezembro de 2012</b>
Estabelece critérios complementares para a cobrança do uso de recursos as prioridades para aplicação dos recursos provenientes da cobrança pelo uso da água para o período 2013/2015.
<b>Resolução nº 150, de 28 de junho de 2013</b>
Prorroga o prazo para reavaliação dos mecanismo e valores de cobrança referentes aos usos de recursos hídricos para a transposição das águas da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul pra a bacia hidrográfica do rio Guandu.
<b>Resolução nº 155, de 09 de junho de 2014</b>
Aprova novos valores para os PUBs da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União da Bacia Hidrográfica dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá.
<b>Resolução nº 162, de 15 de dezembro de 2014</b>
Aprova os valores e mecanismos para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos de domínio da União na Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul.
<b>Resolução nº 166, de 29 de junho de 2015</b>
Estabelece as prioridades para aplicação dos recursos provenientes da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, referidos no inciso II, do § 1º do art. 17, da Lei no 9.648, de 1998, com a redação dada pelo art. 28, da Lei no 9.984, de 2000, para os exercícios orçamentários de 2016 e 2017.
<b>Resolução nº 171, de 09 de dezembro de 2015</b>
Aprova os mecanismos e valores de cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União na Bacia Hidrográfica do Rio Verde Grande.
<b>Resolução nº 185, de 07 de dezembro de 2016</b>
Aprova os mecanismos e valores de cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União na Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba.

## Resoluções do CNRH de conteúdo administrativo

<b>Resolução nº 01, de 5 de novembro de 1998</b>
Define cronograma e metodologia para o processo de alteração do Regimento Interno do CNRH.
<b>Resolução nº 02, de 05 de novembro de 1998</b>
Define o calendário de reuniões ordinárias e extraordinárias do CNRH, para o ano de 1999.
<b>Resolução nº 03, de 10 de junho de 1999</b>
Institui Grupo de Trabalho que tem por objetivo elaborar propostas de criação de Câmaras Técnicas Permanentes e Provisórias.
<b>Resolução nº 04, de 10 de junho de 1999</b>
Institui, em caráter de urgência, as Câmaras Técnicas Permanentes do Plano Nacional de Recursos Hídricos e a de Assuntos Legais e Institucionais.
<b>Resolução nº 06, de 21 de junho de 2000</b>
Altera a redação do Art. 3º e Art. 4º da Resolução nº 03.
<b>Resolução nº 07, de 21 de junho de 2000</b>
Institui a Câmara Técnica Permanente de Integração de Procedimentos, Ações de Outorga e Ações Reguladoras.
<b>Resolução nº 08, de 21 de junho de 2000</b>
Institui a Câmara Técnica Permanente de Análise de Projeto.
<b>Resolução nº 09, de 21 de junho de 2000</b>
Institui a Câmara Técnica Permanente de Águas Subterrâneas.
<b>Resolução nº 10, de 21 de junho de 2000</b>
Institui a Câmara Técnica Permanente de Gestão dos Recursos Hídricos Transfronteiriços.

<p><b>Resolução nº 11, de 21 de junho de 2000</b>                  Institui a Câmara Técnica Permanente de Ciência e Tecnologia.</p>
<p><b>Resolução nº 18, de 20 de dezembro de 2001</b>                  Possibilita a prorrogação do mandato da Diretoria Provisória dos Comitês de Bacia Hidrográfica.</p>
<p><b>Resolução nº 21, de 14 de março de 2002</b>                  Institui a Câmara Técnica Permanente de Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos.</p>
<p><b>Resolução nº 26, de 29 de novembro de 2002</b>                  Autoriza o Comitê para Integração da Bacia do Rio Paraíba do Sul - CEIVAP a criar sua Agência de Água.</p>
<p><b>Resolução nº 28, de 29 de novembro de 2002</b>                  Prorroga, em caráter excepcional, o prazo para a designação da Diretoria Provisória do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba.</p>
<p><b>Resolução nº 36, de 26 de março de 2004</b>                  Prorroga o prazo de mandato da Diretoria Provisória da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba.</p>
<p><b>Resolução nº 38, de 26 de março de 2004</b>                  Delegar competência à Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul para o exercício de funções e atividades inerentes à Agência de Água da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul.</p>
<p><b>Resolução nº 39, de 26 de março de 2004</b>                  Institui a Câmara Técnica de Educação, Capacitação, Mobilização Social e Informação em Recursos Hídricos.</p>
<p><b>Resolução nº 43, de 02 de julho de 2004</b>                  Aprova o Programa de Trabalho e respectiva proposta orçamentária da Secretaria Executiva do CNRH, para o exercício de 2005.</p>
<p><b>Resolução nº 45, de 20 de dezembro de 2004</b>                  Prorroga o prazo do mandato da Diretoria Provisória do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba.</p>
<p><b>Resolução nº 51, de 18 de julho de 2005</b>                  Institui a Câmara Técnica de Integração da Gestão das Bacias Hidrográficas e dos Sistemas Estuarinos e Zona Costeira.</p>
<p><b>Resolução nº 56, de 28 de novembro de 2005</b>                  Estabelece a composição da Câmara Técnica de Integração da Gestão das Bacias Hidrográficas e dos Sistemas Estuarinos e Zona Costeira.</p>
<p><b>Resolução nº 57, de 30 de janeiro de 2006</b>                  Prorroga o prazo do mandato da Diretoria Provisória do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba.</p>
<p><b>Resolução nº 59, de 02 de junho de 2006</b>                  Prorrogar o prazo da delegação de competência à Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, para o exercício de funções e atividades inerentes à Agência de Água da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul.</p>
<p><b>Resolução nº 61, de 02 de junho de 2006</b>                  Aprova o Programa de Trabalho e a respectiva proposta orçamentária da Secretaria Executiva do CNRH, para o exercício de 2007.</p>
<p><b>Resolução nº 63, de 24 de agosto de 2006</b>                  Estabelece novos integrantes e define suplências para Câmaras Técnicas do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.</p>
<p><b>Resolução nº 68, de 07 de dezembro de 2006</b>                  Estabelece a composição e define suplências para Câmaras Técnicas do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, e dá outras providências.</p>
<p><b>Resolução nº 72, de 14 de junho de 2007</b>                  Prorroga o prazo do mandato da Diretoria Provisória do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piranhas-Açu.</p>
<p><b>Resolução nº 73, de 14 de junho de 2007</b>                  Altera o inciso III do artigo 2º da Resolução CNRH nº 10, de 21 de junho de 2000.</p>
<p><b>Resolução nº 75, de 16 de outubro de 2007</b>                  Altera a Resolução CNRH nº 68, de 07 de dezembro de 2006, que estabelece a composição e define suplências para Câmaras Técnicas do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.</p>
<p><b>Resolução nº 79, de 10 de dezembro de 2007</b>                  Estabelece a composição da Câmara Técnica de Integração da Gestão das Bacias Hidrográficas e dos Sistemas Estuarinos e Zona Costeira.</p>
<p><b>Resolução nº 81, de 10 de dezembro de 2007</b>                  Aprova o Programa de Trabalho e a respectiva Proposta Orçamentária da Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, para o exercício de 2008.</p>
<p><b>Resolução nº 82, de 10 de dezembro de 2007</b>                  Prorroga o prazo do mandato da Diretoria Provisória do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piranhas-Açu.</p>



<p><b>Resolução nº 83, de 10 de dezembro de 2007</b> Prorroga o prazo do mandato da Diretoria Provisória do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba.</p>
<p><b>Resolução nº 84, de 27 de março de 2008</b> Encaminha à Casa Civil proposta de Decreto que acresce parágrafo único ao art. 1º do Decreto nº 1.842, de 22 de março de 1996, que institui Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul - CEIVAP, e dá outras providências.</p>
<p><b>Resolução nº 85, de 27 de março de 2008</b> Altera a Resolução CNRH nº 79, de 10 de dezembro de 2007, que estabelece a composição da Câmara Técnica de Integração da Gestão das Bacias Hidrográficas e dos Sistemas Estuarinos e Zona Costeira.</p>
<p><b>Resolução nº 87, de 04 de junho de 2008</b> Altera o inciso II do art. 2º da Resolução CNRH nº 4, de 10 de junho de 1999, para redefinir as competências da Câmara Técnica de Assuntos Legais e Institucionais.</p>
<p><b>Resolução nº 88, de 04 de junho de 2008</b> Encaminha à Casa Civil proposta de Decreto que altera a ementa e o art. 1º do Decreto nº 1.842, de 22 de março de 1996, que institui Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul - CEIVAP.</p>
<p><b>Resolução nº 89, de 04 de junho de 2008</b> Aprova o programa de trabalho e a respectiva proposta orçamentária da Secretaria-Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, para o exercício de 2009.</p>
<p><b>Resolução nº 94, de 05 de novembro de 2008</b> Altera as competências da CTPNRH, estabelecidas no inciso I do art. 2 da Resolução CNRH nº 4, de 10 de junho de 1999.</p>
<p><b>Resolução nº 95, de 17 de dezembro de 2008</b> Estabelece composição e define suplências para CTAS, CTAP, CTCT, CTGRHT e CTPOAR, para mandato de 1º de fevereiro de 2009 a 31 de janeiro de 2011, e dá outras providências.</p>
<p><b>Resolução nº 96, de 17 de dezembro de 2008</b> Prorroga o prazo do mandato da Diretoria Provisória do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piranhas-Açu.</p>
<p><b>Resolução nº 103, de 25 de maio de 2009</b> Aprova o programa de trabalho e a respectiva proposta orçamentária da Secretaria-Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, para o exercício de 2010.</p>
<p><b>Resolução nº 104, de 17 de dezembro de 2009</b> Aprova a proposta de Decreto que altera o parágrafo único do art. 1º do Decreto de 25 de janeiro de 2002, que institui o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce, localizada nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo e dá outras providências.</p>
<p><b>Resolução nº 105, de 17 de dezembro de 2009</b> Estabelece a composição da Câmara Técnica de Integração da Gestão das Bacias Hidrográficas e dos Sistemas Estuarinos e Zona Costeira para o mandato de 1º de dezembro de 2009 a 30 de novembro de 2011.</p>
<p><b>Resolução nº 110, de 13 de abril de 2010</b> Aprova a proposta de instituição do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Grande e dá outras providências.</p>
<p><b>Resolução nº 111, de 13 de abril de 2010</b> Delega competência à Fundação Agências das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicabas, Capivari e Jundiá para o exercício de funções inerentes à Agência de Águas das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicabas, Capivari e Jundiá.</p>
<p><b>Resolução nº 112, de 13 de abril de 2010</b> Altera a Resolução nº 95, de 17 de dezembro de 2008 que estabelece composição e define suplências para CTAS, CTAP, CTCT, CTGRHT, e CTPOAR, para mandato de 1º de fevereiro de 2009 a 31 de janeiro de 2011, e dá outras providências.</p>
<p><b>Resolução nº 114, de 10 de junho de 2010</b> Delega competência à Associação Executiva de Apoio à Gestão de Bacias Hidrográficas Peixe Vivo para o exercício de funções inerentes à Agência de Água da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco.</p>
<p><b>Resolução nº 115, de 10 de junho de 2010</b> Altera a Resolução nº 95, de 17 de dezembro de 2008, que estabelece a composição e define suplências para a CTAS, CTAP, CTCT, CTGRHT, e CTPOAR, para mandato de 1º de fevereiro de 2009 a 31 de janeiro de 2011, e dá outras providências e altera a Resolução nº 112, de 13 de abril de 2010, que altera a Resolução nº 95, de 17 de dezembro de 2008, que estabelece a composição e define suplências para a CTAS, CTAP, CTCT, CTGRHT, e CTPOAR, para mandato de 1º de fevereiro de 2009 a 31 de janeiro de 2011, e dá outras providências.</p>
<p><b>Resolução nº 116, de 10 de junho de 2010</b> Estabelece composição e define suplências para CTPNRH, CTIL e CTEM, para o mandato de 1º de julho de 2010 a 30 de junho de 2012, para a CTCOB, para o mandato de 1º de agosto de 2010 a 31 de julho de 2012, e dá outras providências.</p>
<p><b>Resolução nº 117, de 16 de dezembro de 2010</b> Estabelece composição e define suplências para CTAP, CTAS, CTCT, CTGRHT e CTPOAR, e dá outras providências.</p>



<p><b>Resolução nº 118, de 16 de dezembro de 2010</b>                  Aprova o Programa de trabalho e a respectiva proposta orçamentária da Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, para o exercício de 2011.</p>
<p><b>Resolução nº 119, de 16 de dezembro de 2010</b>                  Prorroga o prazo do mandato da Diretoria Provisória do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Grande.</p>
<p><b>Resolução nº 120, de 16 de dezembro de 2010</b>                  Aprova a proposta de instituição do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paranapanema, e dá outras providências.</p>
<p><b>Resolução nº 124, de 29 de junho de 2011</b>                  Cria Grupo de Trabalho para elaboração de proposta de regulamentação da Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, que estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens, cria o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens e altera a redação do art. 35 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e do art. 4º da Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000.</p>
<p><b>Resolução nº 127, de 30 de junho de 2011</b>                  Aprova o Plano de Trabalho e Proposta Orçamentária da Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH/ano 2012.</p>
<p><b>Resolução nº 130, de 20 de setembro de 2011</b>                  Delega competência ao Instituto BioAtlântica - IBio para o exercício de funções inerentes à Agência de Água da Bacia Hidrográfica do Rio Doce.</p>
<p><b>Resolução nº 131, de 20 de setembro de 2011</b>                  Prorroga o prazo do mandato da Diretoria Provisória do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Grande.</p>
<p><b>Resolução nº 133, de 14 de dezembro de 2011</b>                  Prorroga os prazos do Grupo de Trabalho para elaboração de proposta de regulamentação da Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, instituído pela Resolução CNRH Nº 124, de 29 de junho de 2011.</p>
<p><b>Resolução nº 134, de 15 de dezembro de 2011</b>                  Delega competência à Associação Multissetorial de Usuários de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Araguaçu – ABHA, para desempenhar, como Entidade Delegatária, as funções inerentes à Agência de Água da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba.</p>
<p><b>Resolução nº 136, de 15 de dezembro de 2011</b>                  Estabelece a composição da Câmara Técnica de Integração da Gestão das Bacias Hidrográficas e dos Sistemas Estuarinos e Zona Costeira – CTCOST para o mandato de 1º de dezembro de 2011 a 30 de novembro de 2013.</p>
<p><b>Resolução nº 137, de 21 de março de 2012</b>                  Aprova o programa de trabalho e a respectiva proposta orçamentária da Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos para o exercício de 2013.</p>
<p><b>Resolução nº 139, de 21 de março de 2012</b>                  Estabelece a composição e define suplências para a CTPNRH, CTIL e CTEM, para o mandato de 1º de julho de 2012 a 30 de junho de 2014, para a CTCOB, para o mandato de 1º de agosto de 2012 a 31 de julho de 2014, e dá providências.</p>
<p><b>Resolução nº 142, de 10 de julho de 2012</b>                  Altera os prazos da Resolução CNRH nº 106, de 23 de março de 2010, que institui o Cadastro de Organizações Cívicas de Recursos Hídricos - COREH, com o objetivo de manter em banco de dados registro de organizações cívicas de recursos hídricos para fins de habilitação para representação no Conselho Nacional de Recursos Hídricos, e dá outras providências.</p>
<p><b>Resolução nº 146, de 13 de dezembro de 2012</b>                  Estabelece composição e define suplências para a Câmara Técnica de Análise de Projeto – CTAP, Câmara Técnica de Águas Subterrâneas – CTAS, Câmara Técnica de Ciência e Tecnologia – CTCT, Câmara Técnica de Gestão de Recursos Hídricos Transfronteiriços – CTGRHT e Câmara Técnica de Integração de Procedimentos, Ações de Outorga e Ações Reguladoras – CTPOAR, e dá outras providências.</p>
<p><b>Resolução nº 149, de 28 de junho de 2013</b>                  Prorroga o prazo da delegação de competência à Associação Multissetorial de Usuários de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Araguaçu – ABHA para o exercício de funções e atividades inerentes à Agência de Água da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba.</p>
<p><b>Resolução nº 151, de 12 de dezembro de 2012</b>                  Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.</p>
<p><b>Resolução nº 154, de 17 de dezembro de 2013</b>                  Estabelece a composição da Câmara Técnica de Integração da Gestão das Bacias Hidrográficas e dos Sistemas Estuarinos e Zona Costeira – CTCOST, para o mandato de 1º de dezembro de 2013 a 30 de novembro de 2015.</p>

<p><b>Resolução nº 157, de 09 de junho de 2014</b></p> <p>Estabelece composição e define a indicação de representações, em ordem progressiva, para eventuais substituições para a CTPNRH, CTIL e CTEM (mandato de 1º de julho de 2014 a 30 de junho de 2016), para a CTCOB (mandato de 1º de agosto de 2014 a 31 de julho de 2016), e dá outras providências.</p>
<p><b>Resolução nº 158, de 09 de junho de 2014</b></p> <p>Estabelece procedimentos para a escolha de membros pertencentes à Comissão Permanente de Ética do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.</p>
<p><b>Resolução nº 159, de 23 de setembro de 2014</b></p> <p>Define os procedimentos de indicação de representantes titulares e suplentes dos Ministérios e Secretarias da Presidência da República com atuação no gerenciamento ou no uso de recursos hídricos, dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, dos usuários e das organizações civis de recursos hídricos no Conselho Nacional de Recursos Hídricos.</p>
<p><b>Resolução nº 160, de 09 de junho de 2014</b></p> <p>Altera a Resolução nº 146, de 13 de dezembro de 2012, que, entre outros, estabelece a composição da Câmara Técnica de Ciência e Tecnologia - CTCT.</p>
<p><b>Resolução nº 161, de 15 de dezembro de 2014</b></p> <p>Acrescenta atribuições à Câmara Técnica de Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos e extingue o Grupo de Trabalho de Acompanhamento da Aplicação dos Recursos da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos – GTAAC.</p>
<p><b>Resolução nº 163, de 15 de dezembro de 2014</b></p> <p>Estabelecer a composição da Comissão Permanente de Ética do Conselho Nacional de Recursos Hídricos para o mandato em curso do Colegiado.</p>
<p><b>Resolução nº 164, de 15 de dezembro de 2014</b></p> <p>Estabelece composição e define suplências para a Câmara Técnica de Análise de Projeto-CTAP; Câmara Técnica de Águas Subterrâneas-CTAS; Câmara Técnica de Ciência e Tecnologia-CTCT; Câmara Técnica de Gestão de Recursos Hídricos Transfronteiriços-CTGRHT; e Câmara Técnica de Integração de Procedimentos, Ações de Outorga e Ações Reguladoras-CTPOAR; e dá outras providências.</p>
<p><b>Resolução nº 167, de 23 de setembro de 2015</b></p> <p>Prorroga o prazo da delegação de competência à Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul para desempenhar as funções de Agência de Água da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul.</p>
<p><b>Resolução nº 168, de 23 de setembro de 2015</b></p> <p>Prorroga o prazo da delegação de competência ao Instituto BioAtlântica – IBIO para desempenhar as funções de Agência de Água da Bacia Hidrográfica do Rio Doce.</p>
<p><b>Resolução nº 169, de 23 de setembro de 2015</b></p> <p>Estabelece a composição da Comissão Permanente de Ética do Conselho Nacional de Recursos Hídricos para o mandato em curso do Colegiado.</p>
<p><b>Resolução nº 170, de 23 de setembro de 2015</b></p> <p>Prorroga o prazo da delegação de competência à Associação Executiva de Apoio à Gestão de Bacias Hidrográficas Peixe Vivo para desempenhar as funções de Agência de Água da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco.</p>
<p><b>Resolução nº 172, de 09 de dezembro de 2015</b></p> <p>Prorroga o prazo da delegação de competência à Associação Multissetorial de Usuários de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Araguari – ABHA para o exercício de funções e atividades inerentes à Agência de Água da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba.</p>
<p><b>Resolução nº 173, de 09 de dezembro de 2015</b></p> <p>Aprova o programa de trabalho e a respectiva proposta orçamentária da Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos para o exercício de 2016.</p>
<p><b>Resolução nº 175, de 09 de dezembro de 2015</b></p> <p>Estabelece a composição da Câmara Técnica de Integração da Gestão das Bacias Hidrográficas e dos Sistemas Estuários e Zona Costeira CTCOST, para o mandato de 1º de dezembro de 2015 a 30 de novembro de 2017.</p>
<p><b>Resolução nº 176, de 29 de junho de 2016</b></p> <p>Altera o Anexo da Resolução CNRH nº 152/2013, que trata da composição do Grupo de Acompanhamento da elaboração do Plano de Recursos Hídricos da Região Hidrográfica do Paraguai.</p>
<p><b>Resolução nº 177, de 29 de junho de 2016</b></p> <p>Estabelece composição e define a indicação de representações, em ordem progressiva, para eventuais substituições para a CTPNRH, CTIL e CTEM (mandato de 1º de julho de 2016 a 30 de junho de 2018), para a CTCOB (mandato de 1º de agosto de 2016 a 31 de julho de 2018), e dá outras providências.</p>
<p><b>Resolução nº 179, de 08 de dezembro de 2016</b></p> <p>Aprova o programa de trabalho e a respectiva proposta orçamentária da Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos para o exercício de 2017.</p>

**Resolução nº 182, de 08 de dezembro de 2016**

Estabelece composição e define suplências para a Câmara Técnica de Análise de Projeto – CTAP; Câmara Técnica de Águas Subterrâneas – CTAS; Câmara Técnica de Ciência e Tecnologia – CTCT; Câmara Técnica de Gestão de Recursos Hídricos Transfronteiriços – CTGRHT; e Câmara Técnica de Integração de Procedimentos, Ações de Outorga e Ações Reguladoras – CTPOAR; e dá outras providências.

**Resolução nº 186, de 07 de dezembro de 2016**

Prorroga o prazo da delegação de competência à Associação Multissetorial de Usuários de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas - ABHA Gestão de Águas para o exercício de funções e atividades inerentes à Agência de Água da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba.

## Outras resoluções do CNRH

**Resolução nº 47, de 17 de janeiro de 2005**

Aprova o aproveitamento hídrico do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional.

**Resolução nº 80, de 10 de dezembro de 2007**

Aprova o Detalhamento Operativo de Programas do Plano Nacional de Recursos Hídricos.

**Resolução nº 99, de 26 de março de 2009**

Aprova o Detalhamento Operativo dos Programas VIII, X, XI e XII do Plano Nacional de Recursos Hídricos.

**Resolução nº 101, de 14 de abril de 2009**

Aprova o Plano Estratégico de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica dos rios Tocantins e Araguaia.

**Resolução nº 106, de 23 de março de 2010**

Institui o Cadastro de Organizações Cívicas de Recursos Hídricos (COREH), com o objetivo de manter em banco de dados registro de organizações cívicas de recursos hídricos para fins de habilitação para representação no Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH).

**Resolução nº 125, de 29 de junho de 2011**

Aprova os parâmetros para usos de pouca expressão para isenção da obrigatoriedade da outorga de uso de recursos hídricos na bacia hidrográfica do rio Doce.

**Resolução nº 128, de 29 de junho de 2011**

Aprova o Plano Estratégico de Recursos Hídricos dos Afluentes da Margem Direita do Rio Amazonas.

**Resolução nº 135, de 14 de dezembro de 2011**

Aprova o documento “Plano Nacional de Recursos Hídricos - PNRH: Prioridades 2012-2015”, como resultado da primeira revisão do PNRH, e dá outras providências.

**Resolução nº 148, de 13 de dezembro de 2012**

Aprova o Detalhamento Operativo do Programa IX do Plano Nacional de Recursos Hídricos.

**Resolução nº 152, de 17 de dezembro de 2013**

Decide pela elaboração do Plano de Recursos Hídricos da Região Hidrográfica do Paraguai (PRH Paraguai) e a constituição de Grupo de Acompanhamento da elaboração do PRH Paraguai.

**Resolução nº 165, de 29 de junho de 2015**

Estabelece as prioridades do PNRH para orientar a elaboração do PPA Federal e dos PPAs dos Estados e do Distrito Federal, para o período 2016-2019.

**Resolução nº 174, de 09 de dezembro de 2015**

Aprova os critérios para estabelecimento de derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, considerados insignificantes, para isenção da obrigatoriedade da outorga de direito de uso de recursos hídricos nos corpos d’água de domínio da União da Bacia Hidrográfica do Rio Verde Grande.

**Resolução nº 180, de 08 de dezembro de 2016**

Estabelece o conteúdo mínimo para o Relatório Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil; revoga o artigo 2º e o § 2º do artigo 3º da Resolução CNRH nº 58, e dá outras providências.

**Resolução nº 181, de 07 de dezembro de 2016**

Aprova as Prioridades, Ações e Metas do Plano Nacional de Recursos Hídricos para 2016-2020.

**Resolução nº 183, de 08 de dezembro de 2016**

Aprova os critérios para estabelecimento de acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, considerados insignificantes, para isenção da obrigatoriedade da outorga de direito de uso de recursos hídricos nos corpos d’água de domínio da União da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba.

## Resoluções do CNRH revogadas

<b>Resolução nº 12, de 19 de julho de 2000 (revogada)</b> Estabelece procedimentos para o enquadramento de corpos de água em classes segundo os usos preponderantes.
<b>Resolução nº 14, de 20 de outubro de 2000 (revogada)</b> Define o processo de indicação dos representantes dos Conselhos Estaduais, dos Usuários e das Organizações Cíveis de Recursos Hídricos.
<b>Resolução nº 17, de 29 de maio de 2001 (revogada)</b> Estabelece diretrizes para elaboração dos Planos de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas.
<b>Resolução nº 20, de 14 de março de 2002 (revogada)</b> Define a nova composição das Câmaras Técnicas do CNRH.
<b>Resolução nº 23, de 24 de maio de 2002 (revogada)</b> Define a composição da Câmara Técnica Permanente de Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos.
<b>Resolução nº 25, de 22 de agosto de 2002 (revogada)</b> Define o preenchimento de vagas e suplências em algumas Câmaras Técnicas do CNRH.
<b>Resolução nº 31, de 11 de dezembro de 2002 (revogada)</b> Define nova composição e suplências para Câmaras Técnicas do CNRH, a partir de 31 de janeiro de 2003.
<b>Resolução nº 33, de 15 de outubro de 2003 (revogada)</b> Estabelece a composição das Câmaras Técnicas do CNRH.
<b>Resolução nº 34, de 01 de dezembro de 2003 (revogada)</b> Estabelece suplências para a composição das Câmaras Técnicas do CNRH.
<b>Resolução nº 40, de 02 de julho de 2004 (revogada)</b> Estabelece a composição e define suplência da Câmara Técnica de Educação, Capacitação, Mobilização Social e Informação em Recursos Hídricos.
<b>Resolução nº 42, de 02 de julho de 2004 (revogada)</b> Estabelece a composição e define suplências de Câmaras Técnicas do CNRH; altera a redação das Resoluções CNRH nº 33 e 34.
<b>Resolução nº 46, de 20 de dezembro de 2004 (revogada)</b> Estabelece a composição e define suplências de Câmaras Técnicas do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.
<b>Resolução nº 53, de 28 de novembro de 2005 (revogada)</b> Delega competência ao Consórcio Intermunicipal das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá para o exercício de funções inerentes à Agência de Água das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá.
<b>Resolução nº 62, de 24 de agosto de 2006 (revogada)</b> Estabelece a composição e define suplências para Câmaras Técnicas do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, e dá outras providências.
<b>Resolução nº 74, de 16 de outubro de 2007 (revogada)</b> Prorroga o prazo da delegação de competência ao Consórcio Intermunicipal das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá para o exercício de funções e atividades inerentes à Agência de Água das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá.
<b>Resolução nº 77, de 10 de dezembro de 2007 (revogada)</b> Prorroga o prazo da delegação de competência ao Consórcio Intermunicipal das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá para o exercício de funções e atividades inerentes à Agência de Água das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá.
<b>Resolução nº 86, de 04 de junho de 2008 (revogada)</b> Estabelece composição e define suplências para a CTPNRH, CTIL, CTEM e CTCOB, e dá outras providências.
<b>Resolução nº 100, de 26 de março de 2009 (revogada)</b> Define os procedimentos de indicação dos representantes do Governo Federal, dos Conselhos Estaduais, dos Usuários e das Organizações Cíveis de Recursos Hídricos no Conselho Nacional de Recursos Hídricos.
<b>Resolução nº 138, de 21 de março de 2012</b> Suprimida pela Resolução nº 140, de 21 de março de 2012, devido a duplicidade na numeração.



# ANEXO II - DETALHAMENTO DA RECOMENDAÇÃO REFERENTE À CRIAÇÃO DE INSTÂNCIA SIMILAR AO CIPAM NO CNRH

578. O Comitê de Integração de Políticas Ambientais (CIPAM) foi instituído pela Portaria nº 220/2003, da então Ministra de Estado do Meio Ambiente, Sra. Marina Silva.

579. O CIPAM é órgão de integração técnica e política do Conselho Nacional de Meio ambiente – CONAMA, cujas competências são definidas no Regimento Interno daquele Conselho.

580. Conforme o Regimento Interno do CONAMA, na versão aprovada pela Portaria no. 452/2011, da então Ministra de Estado do Meio Ambiente, Sra. IzabellaTeixeira , o CIPAM é constituído por:

I - Presidente: Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente que, nos seus impedimentos, será substituído por conselheiro titular ou suplente do Ministério do Meio Ambiente no CONAMA; e

II - Membros: dois conselheiros representantes de cada um dos segmentos que integram o Plenário do CONAMA, quais sejam, governo federal, governos estaduais, municipais, entidades empresariais e sociedade civil, indicados por seus pares.

581. Os membros do CIPAM, com exceção do seu presidente, terão mandato de dois anos, renovável uma vez por igual período.

582. De acordo com o citado Regimento Interno, compete ao CIPAM, sem prejuízo das atribuições dos conselheiros e das competências do Plenário:

I - elaborar e submeter ao Plenário, na penúltima reunião ordinária anual, a agenda do CONAMA para o ano seguinte, consultados seus conselheiros;

II - elaborar e submeter ao Plenário, na penúltima reunião ordinária anual, a Agenda Nacional do Meio Ambiente para o ano seguinte, consultados seus conselheiros e outros órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA;

III - deliberar sobre a admissibilidade e pertinência das propostas de resolução, nos termos do art. 12 do referido Regimento (\*);

IV - avaliar a implementação e execução da política ambiental do País;

V - promover a integração dos O Comitê de Integração de Políticas Ambientais – CIPAM foi instituído pela Portaria no. órgãos colegiados de meio ambiente;

VI - deliberar, quando provocado, sobre a realização de reuniões conjuntas entre Câmaras Técnicas e outros colegiados.

(\*) Do regimento Interno do CONAMA:

Art. 12. As propostas de resolução deverão ser apresentadas à Secretaria Executiva do CONAMA por meio de minuta e justificativa com conteúdo técnico mínimo necessário à sua apreciação.

§ 1º A justificativa da proposta de resolução deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - relevância da matéria ante às questões ambientais do País;

II - degradação ambiental observada, quando for o caso, se possível com indicações quantitativas;

III - aspectos ambientais a serem preservados, quando for o caso, se possível, com indicações quantitativas;

IV - escopo do conteúdo normativo;

V - impactos e consequências esperados e setores a serem afetados pela aprovação da matéria.

§ 2º A Secretaria Executiva do CONAMA solicitará a manifestação dos órgãos competentes do Ministério do Meio Ambiente sobre proposta de resolução e de recomendação, incluindo sua Consultoria Jurídica, entidades vinculadas e outras instituições, os quais deverão encaminhar seus pareceres no prazo máximo de trinta dias.

§ 3º Proposta de deliberação sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida deverá ser analisada preliminarmente pelo IBAMA, a quem cabe encaminhá-la à Secretaria Executiva no prazo máximo de 45 dias.

§ 4º A proposta de resolução será submetida ao CIPAM, acompanhada dos pareceres e apresentada por seu proponente, para decisão sobre sua admissibilidade e pertinência.



§ 5º O Plenário será informado pelo presidente do CIPAM sobre as matérias admitidas e as não admitidas, além do encaminhamento dado para a tramitação nas Câmaras Técnicas.

§ 6º A decisão do CIPAM de não admissão de determinada proposta de resolução poderá ser revista pelo Plenário, desde que o recurso seja interposto por no mínimo onze conselheiros.

§ 7º Admitida pelo CIPAM ou pelo Plenário, a proposta de resolução será encaminhada à Câmara Técnica pertinente, respeitada a ordem cronológica de apresentação ou atendendo às prioridades fixadas pelo Plenário.

§ 8º Não será concedido pedido de vista durante o processo de admissibilidade e pertinência da proposta.

§ 9º Após a finalização dos trabalhos pela Câmara Técnica pertinente, a matéria será encaminhada à Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos-CTAJ, que, uma vez concluídos os seus trabalhos, remeterá a matéria ao Plenário.

§ 10. O processo de revisão de Resolução obedecerá ao mesmo trâmite de que trata este artigo.

583. O CIPAM desempenha pois um papel importante para o funcionamento do SISNAMA e o CONAMA, constituindo paradigma a ser aproveitado para o fortalecimento do SINGREH, em especial do CNRH, uma vez que reconhecidamente esse Colegiado se ressentia de maior integração técnica e política com os demais componentes do Sistema.

584. Tanto o SISNAMA como o SINGREH estão vinculados ao MMA, e os seus Colegiados, CONAMA e CNRH, são presididos pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, de modo que cabe propor que considere a criação de órgão de integração técnica e política, similar ao CIPAM, no âmbito do CNRH, através de Portaria Ministerial, na qual constem objetivos, composição e competências do órgão proposto.

585. Esta é a finalidade da Recomendação A.R5 item ii: ***“Criar uma instância, no âmbito da Secretaria Executiva do CNRH, similar ao Comitê de Integração de Políticas Ambientais (CIPAM),<sup>40</sup> do CONAMA, para articular permanentemente a formulação da agenda do CNRH, distribuir pautas e se encarregar do alinhamento quanto às orientações estratégicas”***

---

40 Segundo o art. 28 do Regimento Interno do CONAMA, compete ao CIPAM, sem prejuízo das atribuições dos conselheiros e das competências do Plenário: I – elaborar e submeter ao Plenário, na penúltima reunião ordinária anual, a agenda do CONAMA para o ano seguinte, consultados seus conselheiros; II – elaborar e submeter ao Plenário, na penúltima reunião ordinária anual, a Agenda Nacional do Meio Ambiente para o ano seguinte, consultados seus conselheiros e outros órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA); III – deliberar sobre a admissibilidade e pertinência das propostas de resolução, nos termos do art. 12 deste Regimento; IV – avaliar a implementação e execução da política ambiental do País; V – promover a integração dos órgãos colegiados de meio ambiente; VI – deliberar, quando provocado, sobre a realização de reuniões conjuntas entre Câmaras Técnicas e outros colegiados.



Apoio



ISBN 978-85-88192-41-6

