

# ÁGUA BEM DE USO COMUM DO POVO

---

## NOTA TÉCNICA

**RISCOS À SEGURANÇA HÍDRICA E À GOVERNANÇA DA ÁGUA - Projeto de Lei No. 4546/2021** que Institui a Política Nacional de Infraestrutura Hídrica, dispõe sobre a organização da exploração e da prestação dos serviços hídricos e altera as Leis nº 9.433/1997 e nº 9.984/2000

A presente nota técnica trata do Projeto de Lei (PL) nº 4.546, de autoria do Governo Federal, encaminhado ao Congresso Nacional na data de 17 de dezembro de 2021 e do impacto dessa propositura à Política Nacional de Recursos Hídricos e ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, afetando diretamente a governança da água no Brasil.

O projeto de lei composto de 53 artigos, conta com seis capítulos, que tratam respectivamente de: Disposições Preliminares (I), Política Nacional de Infraestrutura Hídrica (II), Prestação e Exploração dos Serviços Públicos (III), Prestação e Exploração dos serviços hídricos privados (IV), Sanções (V), e Disposições finais e transitórias (VI).

### 1. RELATÓRIO

A justificativa do Projeto de Lei (PL) foi submetida ao Presidente da República do Brasil em dois de dezembro de 2021 (EM nº 00032/2021 MDR) pelo Ministro de Desenvolvimento Regional, Rogério Simonetti Marinho (deputado federal, Liberal – RN) com o objetivo “de promover alternativas para garantir que as ações de infraestrutura hídrica e de gerenciamento de recursos hídricos sejam expandidas e aprimoradas”.

Os objetivos, segundo a justificativa do Ministro estão focados nos seguintes pontos: (a) o aprimoramento dos investimentos públicos, impulsionando os investimentos privados em infraestrutura; (b) reconhecimento dos serviços públicos prestados, propondo um o modelo de sustentabilidade econômica e financeira; e (c) o fortalecimento dos mecanismos de gestão elencados na Política Nacional de Recursos Hídricos.

O projeto de lei propõe ainda alterações nas Leis nº 9433/1997 e nº 9.984/2000, criando o que chama equivocadamente de “um novo mecanismo de gestão”: a cessão onerosa pelo uso de recursos hídricos e a delegação de serviços hídricos.

A primeira parte da proposta (capítulo I) cuida das disposições preliminares do PL: instituição da Política Nacional de Infraestrutura Hídrica e da organização, da exploração e da prestação dos serviços hídricos, direcionadas às pessoas físicas e jurídicas de direito público ou privado que sejam responsáveis por atividades relacionadas à prestação de serviços hídricos.

Ali está especificado que o PL é direcionado à prestação de serviços hídricos por entidade privada que não componha a estrutura administrativa e nesse caso, dependente de contrato de concessão ou permissão.

No capítulo seguinte (segundo) são indicados os princípios, objetivos e diretrizes da pretensa Política Nacional de Infraestrutura Hídrica, os requisitos mínimos para a gestão, os serviços hídricos, bem como seus instrumentos.

O capítulo terceiro cuida da Prestação dos Serviços Hídricos Públicos: a titularidade da gestão da prestação de serviços, dos deveres do titular de serviços hídricos e da entidade reguladora. Trata dos direitos e obrigações do prestador de serviços e dos usuários. Cria o instituto da política tarifária e aponta as regras dos contratos de concessão e permissão dos serviços hídricos.

O próximo capítulo (quarto), por seu turno, aborda os termos da Prestação e Exploração dos serviços hídricos privados, a sua natureza jurídica, as responsabilidades, o relacionamento com os usuários e as atenções por parte da entidade reguladora, notadamente abuso de poder.

No capítulo quinto enumera as sanções administrativas e as regras para sua aplicação. E por fim, no capítulo sexto, faz alterações e acréscimos de marcos legais, como a Política Nacional de Recursos Hídricos e a Lei de criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico.

## **2. INTRODUÇÃO**

A Constituição brasileira estabelece que água é um bem de uso comum do povo, recurso natural limitado e essencial à vida, ao desenvolvimento econômico, ao bem-estar social e ao equilíbrio dos ecossistemas. Para sua gestão e governança, há 25 anos foi sancionada a Lei 9.443/1997 que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Recursos Hídricos.

Considerada o verdadeiro Marco da Gestão e Governança das Águas no Brasil por dotar o país de um instrumento democrático, contemporâneo e em sintonia com as diretrizes da Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>1</sup>, a Política Nacional de Recursos

---

<sup>1</sup>Conferência de Dublin sobre a Água e o Desenvolvimento Sustentável. 01/1992 O quarto Princípio da Declaração de Dublin, reconhece a importância de garantir água e saneamento básico a todos os seres humanos. Eco Rio 92 (ECO

Hídricos incorporou conceitos fundamentais para sustentabilidade em seus princípios: gestão descentralizada e integrada, promoção da participação social, adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento, reconhecimento da água como elemento escasso dotado de valor econômico.

Há mais de uma década a ONU declarou o acesso à água e ao saneamento como direito humano. A realidade no Brasil, especialmente neste momento de emergência climática e crise hídrica, evidencia o enorme desafio para tornar a aplicação dessa Resolução da ONU efetiva e promover a tão almejada universalização do saneamento e a segurança hídrica. Um importante passo nesse sentido foi dado pelo Senado Federal ao aprovar em março de 2021, na semana da água, por unanimidade, o Projeto de Emenda Constitucional (PEC nº 06/2021) que torna o acesso à água potável direito fundamental dos brasileiros.

Neste ano de 2022, na Câmara dos Deputados, a Frente Parlamentar Ambientalista por meio do Grupo de Trabalho Água, Segurança Climática e Gênero, coordenado pela deputada federal Talíria Petrone (PSOL – RJ) priorizou reunir esforços em conjunto com organizações sociais, redes, fóruns, com o Observatório da Governança da Água e especialistas do setor de recursos hídricos para aprovar a PEC nº 06/2021.

O reconhecimento Constitucional do acesso à água potável como direito fundamental fortalece os fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos de que a água é um bem de domínio público (Inciso I do art. 1º) inalienável (art. 18) e afasta dessa forma a sua privatização. Estabelece que a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas e em caso de escassez o uso prioritário é o abastecimento público e a dessedentação de animais.

A política pública instituída pela Lei nº 9433/1997, fruto de amplos debates com a sociedade civil, comunidade científica, usuários de água e especialistas do setor preconiza um modelo inovador e inclusivo de governança da água que resultou na implementação de 246 (duzentos e quarenta e seis) Comitês de Bacias Hidrográficas no país. Esses colegiados deliberativos são a base da gestão dos recursos hídricos, que tem como fundamento a descentralização e a participação dos usuários da água, da sociedade civil e do Poder Público, para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos.

Na contramão da Lei das Águas do Brasil, o Governo Federal encaminhou ao Congresso Nacional, na última semana do ano legislativo de 2021, por iniciativa do Ministério de Desenvolvimento Regional a intenção de privatizar a água, com a adoção da outorga onerosa e do que chama equivocadamente de um novo marco hídrico para o país, inserindo mais um instrumento de gestão, alheio à Lei da Política Nacional de

---

92) - Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento. A Agenda 21 consolida o direito de todos os povos à água potável.

Recursos Hídricos, descaracterizando o teor e a base, de cunho constitucional, do sistema de gestão das águas.

De forma antidemocrática esse projeto de lei foi enviado à Câmara dos Deputados sem discussão com a sociedade e em desrespeito aos integrantes do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, especialmente ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos, aos Conselhos Estaduais e Comitês de Bacias Hidrográficas.

O Projeto de Lei nº 4546/2021 institui o Sistema Nacional de Infraestrutura Hídrica e fere os princípios da Política Nacional de Recursos Hídricos, esvazia a competência dos Comitês de Bacias e do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, centraliza a gestão da água e desconsidera tudo o que vem sendo pactuado e construído por essa grande rede de organismos de bacias, sistemas estaduais de recursos hídricos, municípios, usuários da água e organizações civis.

Elaborado sem transparência, o PL nº 4546/2021 deturpa conceitos de gestão e da governança da água, princípios legais e Constitucionais. Diante da ameaça de mais esse retrocesso, elaboramos esta nota técnica em defesa da gestão participativa, integrada e descentralizada da água no Brasil e repudiamos retrocessos à Política Nacional de Recursos Hídricos e ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

### **3. DO PROJETO DE LEI “NOVO MARCO HÍDRICO” Nº 4546, DE 2021 <sup>2</sup>**

Desta feita, apresentamos as desconformidades contidas no Projeto de Lei proposto pelo Governo Federal por meio do Ministério de Desenvolvimento Regional. A primeira diz respeito às considerações relativas à forma legislativa do projeto de lei e a segunda analisa o mérito da proposta. Ambas, apontam a falta de relevância e configuração inadequada perante às regras da legislação atual e ao enunciado do PL.

Destacamos ainda, nesta Nota Técnica, as normas constitucionais que dizem respeito ao tema água e à expressão “recursos hídricos”, partindo de indicativos nacionais e internacionais, com intuito de metodologicamente guiar um raciocínio jurídico que possa embasar a leitura de normas jurídicas em defesa do modelo de gestão instituído no Brasil com a Lei nº 9433, de 8 de janeiro de 1997.

#### **3.1 Das Desconformidades ( formal e material)**

Diferentemente das Leis Complementares (estão inscritas na Constituição Federal (CF), exemplo, o § único do art. 22), as Leis Ordinárias podem tratar de todos os demais

---

<sup>2</sup> Veja o inteiro teor do PL aqui: < [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2127753](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2127753)>. Acesso 1º. de fevereiro de 2022.

assuntos, nos termos que dispuser a CF (meio ambiente, água, por exemplo). As regras específicas de tramitação de Projetos de Lei (PLs) vêm estabelecidas nos artigos 61 ao 69 da Constituição Federal e do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução no. 17, de 1989).

Com base na leitura do Regimento Interno da Câmara dos Deputados<sup>3</sup>, podem ser notadas algumas desconformidades formais, passíveis de questionamento:

Art. 111. Os projetos deverão ser divididos em artigos numerados, redigidos de forma concisa e clara, precedidos, sempre, da respectiva ementa.  
(...)

§ 3º **Nenhum projeto poderá conter 2 (duas) ou mais matérias diversas**

O PL apresenta matérias diversas, inclusive sem conceituar definições jurídicas básicas. É apresentado de forma confusa para leitura da população em geral (levando em conta a transparência e o teor coletivo do bem “água”, que perpassa por uma visão de participação) e há indícios de desconformidades estruturais, como apresentado acima, fato que demanda análise mais aprofundada da equipe legislativa e das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados.

### 3.1.1 Desconformidade de mérito

Em âmbito constitucional é primordial identificar a eficácia normativa em face da Lei Maior, ou seja, sua aplicabilidade e produção de efeitos independentemente da norma infraconstitucional. A doutrina trabalha com três tipos de efetividade de normas:

- (a) normas de eficácia plena: independem de regulamentação e são imediatamente aplicáveis (exemplo: fundamentos do art.5º da CF);
- (b) normas de eficácia contida: produzem seus efeitos desde logo, mas podem por expressa disposição constitucional ter sua eficácia restringida por outras normas, constitucional ou infraconstitucional. Exemplo é a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 6/21, que inclui a água potável na lista de direitos e garantias fundamentais da Constituição. Aqui será necessário fixar regras, tais como, de quem tem direito a esse benefício, se existirá um patamar comum de acesso à água potável para todos brasileiros e estrangeiros residentes no país; e
- (c) normas de eficácia limitada: será regulamentada por norma infraconstitucional. Podem ser de princípio institutivo (ou organizativo): comandos de estruturação geral da instituição de determinado órgão; e princípio programático, são aquelas que estabelecem programas a serem implementados pelo Estado, objetivando a realização de fins sociais.

---

<sup>3</sup> [Veja o regimento aqui: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados). Acesso 1º. de fevereiro de 2022.

O último preceito (eficácia limitada) é o marco de efetividade constitucional que embasa a Lei nº 9.433, de 1997. Dita a Constituição Federal de 1988:

Art. 21. Compete à União:

(...)

**XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso.**

Ou seja, aqui se fixam dois comandos de competência exclusiva (não pode delegar) da União: (1) instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; e (2) critérios de outorga de direitos de seu uso. Os dois comandos embasam o disposto na Lei nº 9433, de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, criando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamentando o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e alterou o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

A teoria defendida pelo eminente professor José Afonso da Silva leciona:

“Por conseguinte”, todas as normas que reconhecem direitos sociais, ainda quando sejam programáticas, vinculam os órgãos estatais, de tal sorte que **“o PODER LEGISLATIVO NÃO PODE EMANAR LEIS CONTRA ESTES DIREITOS** e, por outro lado, está vinculado à adoção das medidas necessárias à sua concretização.”

O eminente jurista, ainda reforça que, “as normas programáticas têm eficácia jurídica imediata, direta e vinculante nos casos seguintes”:

- I – Estabelecem um dever para o Poder Público e para o legislador ordinário, em especial;
- II – **CONDICIONAM A LEGISLAÇÃO FUTURA, COM A CONSEQUÊNCIA DE SEREM INCONSTITUCIONAIS AS LEIS OU ATOS QUE AS FERIREM;**
- III– **INFORMAM A CONCEPÇÃO DO ESTADO E DA SOCIEDADE E INSPIRAM SUA ORDENAÇÃO JURÍDICA, MEDIANTE A ATRIBUIÇÃO DE FINS SOCIAIS, PROTEÇÃO DOS VALORES DA JUSTIÇA SOCIAL E REVELAÇÃO DOS COMPONENTES DO BEM COMUM;**
- IV – Constituem sentido teleológico para a interpretação, integração e aplicação das normas jurídicas;
- V – **CONDICIONAM A ATIVIDADE DISCRICIONÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO e do Judiciário.**

Portanto, com essa concepção temos alguns dispositivos constitucionais que embasam e são pilares dos encaminhamentos legais instituídos a partir de 1988, os quais ditam o teor legal desejado pelo legislador constituinte, dando o tom

da arquitetura jurídica para a gestão dos recursos hídricos no Brasil, concretizada pela Lei nº 9.433, de 1997, tais como:

- **Brasil é um Estado Democrático de Direito** (art. 1º CF);
- Dentre os **fundamentos da República** (art. 1º CF, incisos III e V, respectivamente): **dignidade da pessoa humana** (em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais; a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas); e **pluralismo político** (Sistema de gestão – inciso V do art.1º. da Lei nº 9.433, de 1997);
- **O Poder emana do povo**, exercido, também diretamente (Parágrafo único da CF): Nesse sentido os aportes dos arts. 33 e seguintes da Lei nº 9.433, de 1997;
- **Objetivos da República** (art. 3º): garantir o desenvolvimento nacional e justiça social. Nesse quesito, está presente o mecanismo de gestão para concretizar os ditames da CF (art. 5º e seguintes da Lei nº 9.433, de 1997).

Destacam-se aqui os mecanismos que dão o endereçamento da gestão, ratificando o compromisso pautado pelo povo brasileiro na Constituição Cidadã de 1988, legitimada pela Lei nº 9433, de 1997. Trata-se, portanto, de instrumentos de Estado e não de Governo, e a esse cabe somente a gestão permitida em lei.

Art. 5º São instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos:

- I - os Planos de Recursos Hídricos;
- II - o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água;
- III - a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos;
- IV - a cobrança pelo uso de recursos hídricos;
- V - a compensação a municípios;
- VI - o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

Nessa linha, o PL desconsidera os instrumentos já convencionados na Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos e cria um novo mecanismo “gestão onerosa” que, além de incluir algo não tratado em norma, vem descaracterizar o modelo social e democrático proposto pela Lei das Águas.

Institui de forma desconecta uma Política de Infraestrutura para exploração de serviços hídricos. A gestão de recursos hídricos não prevê a exploração e sim, a sua utilização. O PL descaracteriza todo o modelo de gestão apregoado na Lei nº 9.433/1997, que visa a disponibilidade de água e o desenvolvimento sustentável (art.2º). Nessa esteira, impõe determinações e valores de cunho social visando o

bem comum, condicionando quaisquer legislações futuras, apregoando a inconstitucionalidade de preceitos desconformes.

Desafiando a Democracia participativa, em nenhum momento o PL menciona o papel do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e quaisquer referências da sua coordenação na gestão e no planejamento ou a sua missão para regular, controlar o uso e a preservação dos recursos hídricos, em particular, não levando em conta os direcionamentos de todos os agentes de participação mencionados no art. 33 da Lei nº 9433/1997:

- Conselho Nacional de Recursos Hídricos;
- Agência Nacional de Águas;
- Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal;
- Comitês de Bacia Hidrográfica;
- Órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos; e
- Agências de Água ou de Bacias Hidrográficas.

A omissão do PL rompe com a vontade do povo brasileiro, que optou em 1988, para a democracia participativa, conforme preceitua o parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal e pautas internacionais avançadas:

“A gestão e o desenvolvimento dos recursos hídricos devem ser baseados no enfoque participativo, envolvendo usuários, projetistas e governos de todos os níveis; a abordagem participativa implica o fomento à consciencialização da importância da água em todos os sectores público e privado e sugere que as decisões sejam tomadas na base, com ampla participação e consulta pública e o envolvimento dos usuários no planejamento e implementação dos Projetos” (*princípio 2 – Declaração de Dublin*).

Para exemplificar a desconformidade do PL, o § 4º do art. 9º estabelece que “O Plano Integrado de Infraestruturas e Serviços Hídricos será elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, com a participação dos Estados e do Distrito Federal, em conformidade com os planos e os programas da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e da Política Nacional de Recursos Hídricos”. Como se lê, a regra para o Plano Integrado conduz a uma política centralizadora, avessa à rota participativa traçada pela Constituição Federal e pela Lei nº 9433/1997.

Os deveres de obediência aos poderes e competências constituídos vêm inscritos na Lei nº 9.433 de 1997:

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.

#### **4. DOS PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS**



O PL descaracteriza o principal fundamento da Lei nº 9443/1997 ao não enfatizar que **a água é um bem de domínio público** e não reforçar os usos prioritários estabelecidos na legislação vigente.

No que concerne ao artigo 5º do PL, o mesmo abandona as diretrizes para a gestão de recursos hídricos estabelecidas no art.3º da Lei nº 9433/1997, pois, ao não mencioná-las, adota caminhos não compatíveis com o modelo atual. Por exemplo, o inciso VIII do art.5º, traz como diretriz da Política Nacional de Infraestrutura Hídrica: “a adoção de soluções de gestão, de mecanismos de avaliação da conformidade independente e acreditada, e de estratégias que viabilizem a realização de investimentos, incluída a participação do setor privado”.

Há que se destacar a solidificação do modelo de gestão e governança da água construído no Brasil a partir da Lei nº 9433/1997. Ao revés, um dos objetivos do PL indicado na sua Justificativa é promover alternativas para garantir que o gerenciamento de recursos hídricos seja expandido. Ora, o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, com mais de 25 anos, está assentado, com encaminhamentos já definidos e concretizados, na medida do possível.

Segundo a justificativa, o PL assevera seus objetivos, tais como: o aprimoramento dos investimentos públicos, impulsionando os investimentos privados em infraestrutura; e o reconhecimento dos serviços públicos prestados, propondo um modelo de sustentabilidade econômica e financeira.

Nesse sentido, apostar na sustentabilidade econômica e financeira é descaracterizar os comandos constitucionais de acesso público à água, invertendo o ordenamento da Lei nº 9.433/1997, cujo objetivo se dirige a assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos.

A gestão na forma proposta pelo PL é redundante no que concerne aos direcionamentos voltados ao planejamento. Por exemplo, o art. 6º, inciso I do PL fala em processos estratégicos de planejamento, monitoramento e regulação, quando a Lei atual já prevê todas essas orientações (art. 6º e seguintes), além das diversas Deliberações advindas dos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

### **Consolidação e implementação do atual modelo de gestão**

É importante destacar os conflitos que a propositura trará para o atual modelo de gestão e contestar o PL que, de forma equivocada, cria outros instrumentos alheios aos mecanismos ditados pela Lei atual que compreende: i) os planos de recursos hídricos, ii) o enquadramento dos corpos de água, iii) a outorga de direito de uso dos recursos hídricos, iv) a cobrança pelo uso dos recursos hídricos e v) o sistema de informações em recursos hídricos

Todos estes instrumentos são harmônicos e integrados vêm sendo aplicados em todas as bacias hidrográfica do país, quer sejam de rios de domínio da união ou dos estados. Todos os comitês de bacias instituídos no Brasil contam com estes

instrumentos de gestão implementados, total ou parcialmente. E eles funcionam em uma sequência lógica.

O PL insere o Plano Integrado de Infraestruturas e Serviços Hídricos (já referenciado), o Sistema Nacional de Informações sobre Infraestruturas e Serviços Hídricos; o Plano de Gestão de Infraestruturas Hídricas e o Programa Nacional de Eficiência Hídrica.

Conceitualmente, a palavra instrumento, na Lei atual, trata de uma ferramenta para concretizar princípios, diretrizes e objetivos da gestão. **Os instrumentos enumerados pelo novo PL não são ferramentas, mas sim pautas de realizações.**

Os instrumentos atuais vêm sendo desenvolvidos dentro de um Sistema Político de Gestão, conectados e fixados como um modelo contemporâneo, articulado e integrado, visando o bem comum, objetivando a utilização equitativa da água, agregando valores democráticos, sociais, ecológicos e econômicos, aos moldes apregoados no *caput* art. 170 da CF “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos **existência digna**, conforme os **ditames da justiça social**”.

Os planos de recursos hídricos, orientadores e implementadores da Política Nacional de Recursos Hídricos são mecanismos definidos em Lei para administrar o bem comum subsidiados pelo enquadramento dos corpos de água em classes - esquecido pelo PL.

O enquadramento dos corpos de água em classes, de acordo com os usos preponderantes e metas progressivas de qualidade da água nas bacias hidrográficas, é um elemento chave para conduzir ao uso sustentável da água. Esse instrumento, juntamente com a outorga de direitos de uso da água, promove a integração dos sistemas de meio ambiente e recursos hídricos.

Por sua vez, a outorga de direitos de usos dos recursos hídricos rege todo o arcabouço de ação que visa assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o exercício dos direitos de acesso (art. 11 da Lei nº 9.433/1997). Esse instrumento fica dependente de outros, como os planos de bacias, o enquadramento (não mencionados no PL), a cobrança pelo uso da água e o sistema de informação.

Esses instrumentos de gestão são pontos focais do Sistema Nacional de Recursos Hídricos já concretizados, dentro de critérios fundamentados para promoção dos bens de todos.

O projeto de lei apresentado pelo Governo desvirtua a Política e o Sistema Nacional de Recursos Hídricos com a criação de um mecanismo, erroneamente tratado como mais um instrumento de gestão: A **cessão onerosa de direito de uso de recursos hídricos** – que descaracteriza de vez o fundamento constitucional e legal na condução da administração das águas no Brasil.

O projeto de lei não está fundamentado e carece de estudos sobre a natureza jurídica de determinado instituto jurídico, onde os bens são classificados, referenciando sua essência e notadamente, a quais ramos do direito pertencem: privado, público ou coletivo. Conforme o art. 98 do Código Civil: “São públicos os bens de domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for à pessoa a que pertencerem”.

Quanto aos bens públicos, tradicionalmente, são classificados em: (1) bens de uso comum do povo (pertencimento coletivo que a doutrina e comunidade em geral confundem como bem público – exemplo: rios); (2) bens de uso especial, também chamados bens do patrimônio administrativo, aqueles que se destinam ao uso pelo próprio Poder Público para a prestação de serviços públicos, exemplo: edifícios de repartições públicas; e (3) bens dominicais: patrimônio de direito real do poder público, ou seja, de sua propriedade, podendo, por exemplo, ser alienado.

No que tange aos bens de uso comum do povo (cerne do nosso estudo), a doutrina contemporânea indica seu status como um bem de natureza coletiva (coisas de todos – *res omniunum*, ao revés de *res nullius* – coisas de ninguém). Nossa legislação abarcou esse endereçamento, não só no texto constitucional, como na própria conceituação (vide art. 81 do Código de Defesa do Consumidor em consonância com o art. 21 da Lei que disciplina a Ação Civil Pública). Nesse caso, vale ressaltar que o domínio exercido pelo Poder Público é eminente, ou seja, passa a ser um gestor do bem de todos.<sup>4</sup>

O art. 1º da Lei nº 9433, de 1997, revela que a **ÁGUA É UM BEM DE DOMÍNIO PÚBLICO**. Fato inscrito pelo legislador à época que não descaracteriza a noção de bem de uso comum do povo.

Nesta esteira, ao confrontar o texto do PL, a primeira tarefa é contextualizar a natureza jurídica dos termos indicados para que se possa conceber seu status jurídico e desvendar a essência, o que evidencia, em primeira análise, a impossibilidade de adotar a cessão onerosa como um novo instrumento de gestão. Vejamos o que diz a CF:

São bens da União “os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais”; e 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.” (artigos 20 e 26, respectivamente).

---

<sup>4</sup> Segundo Fiuza, “domínio eminente é o poder político pelo qual o Estado submete à sua vontade todas as coisas que se achem em seu território. Seus limites se fixam em lei.” Trata-se de uma das manifestações de soberania interna; não é direito de propriedade”. Mendes, Luiz Carlos Duarte. Direito Administrativo II. Bens Públicos. [www.fada.adm.br](http://www.fada.adm.br). Apud Hely Lopes Meirelles. [https://kelman.com.br/pdf/Dom\\_nio\\_competencia\\_2.pdf](https://kelman.com.br/pdf/Dom_nio_competencia_2.pdf)

A Constituição não aponta a natureza jurídica desses bens explicitamente. Em sua interpretação sistêmica, porém, indica os entrelaçamentos dos ditames do art. 225<sup>5</sup>. E ao tratar de rios, a própria legislação do Código Civil (art. 99, inciso I) nomeia como **um bem de uso comum do povo** “tais como rios, mares, estradas, ruas e praças”.

Dessa forma, está ratificada a condição do gestor público como administrador dos bens de todos em conjunto com outros atores sociais, implicando em uma série de afazeres próprios, que fogem de tarefas meramente institucionais de caráter de Governo. Trata-se de tarefas de Estado. E nesse caminho fica delineada a condição da água como um bem de uso comum do povo e a sua consequente utilização (Recurso Hídrico).

Com esse olhar, a inclusão do art. 18 da Lei nº 9433/1997, que diz que a outorga das águas implica somente no seu uso e **não pode ser alienado**. Como **bem de uso comum do povo**, recebe a guarida do Código Civil em seu art. 100 “**Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis**, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar”.

Tal previsão normativa não se compatibiliza com a proposta de parágrafo único para o art. 18, prevista no PL: “O direito de uso de recursos hídricos de que trata o caput poderá ser cedido, parcial ou totalmente, de forma onerosa e temporária, entre usuários de recursos hídricos, desde que cumpridos os requisitos estabelecidos nesta Lei e em regulamentos específicos.” **A destinação da água e seu proveito como um recurso são destinados ao uso e gozo coletivo e não podem ser alienados. Não se trata de bens de caráter mercadológico.**

O art. 1º da Resolução nº 16, de 8 de maio de 2001, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) dispõe que: “A outorga de direito de uso de recursos hídricos é o ato administrativo mediante o qual **a autoridade outorgante faculta** ao outorgado previamente, ou mediante o direito de uso de recurso hídrico, por prazo determinado, nos termos e nas condições expressas no respectivo ato, consideradas as legislações específicas vigentes”. Nesse normativo se inscrevem outros preceitos.

A outorga de direito de uso de recursos hídricos é um dos instrumentos de ação da Política Nacional de Recursos Hídricos e tem como propósito assegurar o controle quantitativo e qualitativo da água e garantir o acesso a esse bem. O instituto é regulado pelos artigos 11 ao 18 da Lei nº 9433, de 1997. (esse último ressalta que a outorga concede somente o direito de uso, sendo as águas inalienáveis).

Não há indicação no PL do conceito jurídico do instituto da cessão onerosa, explanando somente as regras que pretende inserir no modelo atual de gestão. Em linhas gerais o instituto trata de um sistema pelo qual o governo **cede o direito de**

---

<sup>5</sup> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

**exploração de um recurso natural que não é de sua propriedade** (conforme explanado acima).

Há que se considerar que as destinações do bem “público” são diversificadas no que concerne às formas de cessão e alienação e sua realização prescinde de observação das formalidades legais.

No caso de bens de uso comum do povo e bens especiais, os mesmos são afetados e não podem ser alienados, vendidos, penhorados ou dados em garantia de dívida, dado sua natureza não patrimonial segundo a doutrina. São bens indispensáveis e necessários à sobrevivência de todos, não podendo ser submetidos à fruição exclusiva de um grupo. A importância destes bens é tamanha que o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula 479: *“As margens dos rios navegáveis são domínio público, insuscetíveis de expropriação e, por isso mesmo, excluídas de indenização”*.

Portanto, no atual modelo jurídico de gestão das águas do Brasil não há a possibilidade do acréscimo feito pelo PL desse instrumento da cessão onerosa entre o detentor de outorga e a pessoa física ou jurídica interessada para adequar a alocação da água às variações de oferta e de demanda, dispondo da exploração e prestação de serviços, conforme apontados.

Por fim, causa espécie no PL a **criação de tarifas**. Por exemplo, o inciso V do art. 12 estabelece entre os objetivos do Plano de Gestão de Infraestruturas Hídricas: “prever atividades e custos de operação, manutenção, recuperação e outros que impactem na composição das **tarifas de serviços hídricos**” e o inciso IV do art. 26 estabelece entre os deveres do titular dos serviços hídricos: “garantir aos usuários o acesso aos serviços hídricos em condições adequadas por meio da cobrança de tarifas, em conformidade com a **política tarifária**”.

Conceitualmente, as tarifas são cobradas pelas empresas associadas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos federais estaduais e municipais para permitir a justa remuneração do capital, o melhoramento e a expansão dos serviços e assegurar o equilíbrio econômico e financeiro do contrato.

**Art. 175 (CF).** Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de **concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.**

(...)

III - política **tarifária**.

Nesse patamar, além dos usuários padecerem com o pagamento de dois institutos: tarifas e preço público, a proposta de cessão onerosa não tem fulcro na sistemática acordada para gestão das águas.

Já a natureza jurídica do instrumento fixado para a cobrança de recursos hídricos é considerada como um preço público, ou seja, pagamento pela utilização de um bem público. Esse instrumento de gestão está fundamentado nos princípios do usuário pagador e do poluidor pagador e do usuário conservador/protetor.

Importante destacar, que o art. 22 da Lei nº 9.433, de 1997, diz que a cobrança pelo uso da água será aplicada, prioritariamente na bacia hidrográfica em que forem gerados os usos de recursos hídricos. Aqui reside, além da descaracterização de pagamento por um bem público, a ausência de ratificação e importância da gestão, via bacias hidrográficas.

## 5. DO DIREITO AO ACESSO À ÁGUA

### Aspectos Internacionais

No âmbito do Direito Internacional, o art. 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça enumera suas fontes (onde se busca – criação e aplicação - o Direito): as convenções, os costumes, princípios gerais, decisões judiciais e doutrinas. A par de todo aparato que embasa cada uma dessas ordens, aqui serão tratadas considerações constitucionais que abraçam dois aspectos: Convenções e Princípios de Direito aplicados.

**Convenções:** No Brasil, resumidamente, passam pela sua assinatura, ratificação e promulgação. Cada um desses passos incide em considerações próprias que devem ser estudadas caso a caso.

**Princípios:** em linhas gerais tratam da organização de um país orientando o cerne e conteúdo das normas jurídicas. (Exemplo: os ditames do art. 5º da CF).

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:  
(...)

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição **não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais** em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (possibilidade de ganhar status constitucional) .

### Principais documentos internacionais relacionados à água e recursos hídricos:

#### Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano (1972)

Princípio 2 - Os recursos naturais da Terra, incluídos o ar, a água, o solo, a flora e a fauna e, especialmente, parcelas representativas dos ecossistemas naturais, devem ser preservados em benefício das gerações atuais e futuras, mediante um cuidadoso planejamento ou administração adequada.

## **Conferência das Nações Unidas sobre Água, em Mar Del Plata (1977)**

O principal resultado foi a elaboração do Plano de Ação de Mar del Plata, composto por 3 partes: a parte introdutória que resumia o quadro da época; as recomendações e as resoluções, que copilavam as ações necessárias no nível nacional e no nível internacional, sintetizando uns documentos mais completos sobre gestão, mas que acabou fraco em sua aplicabilidade.

## **Declaração de Dublin (Irlanda, janeiro de 1992)**

Recomendações tratadas sobre a gestão de recursos hídricos, com vistas a ações preparatórias da II UNCED (Rio 92): princípios e Agenda de Ação.

Princípios

- 1- A água é um recurso finito e vulnerável, essencial para a manutenção da vida, do desenvolvimento e do meio ambiente; partindo-se do princípio que a água sustenta a vida, a gestão dos recursos hídricos requer uma abordagem holística, integrando o desenvolvimento económico e social com a proteção dos ecossistemas naturais. A sua gestão efetiva integra o uso do solo com os usos da água no âmbito da bacia de drenagem ou do aquífero subterrâneo;
- 2- A gestão e o desenvolvimento dos recursos hídricos devem ser baseados no enfoque participativo, envolvendo usuários, projetistas e governos de todos os níveis; a abordagem participativa implica o fomento à consciencialização da importância da água em todos os sectores público e privado e sugere que as decisões sejam tomadas na base, com ampla participação e consulta pública e o envolvimento dos usuários no planeamento e implementação dos Projetos;
- 3- As mulheres têm um papel fundamental na administração, gestão e proteção dos recursos hídricos; implícito no papel das mulheres está o processo, o que raramente se verifica nos arranjos institucionais da gestão dos recursos hídricos;
- 4- A água tem valor económico para todos os seus usos e deve ser reconhecida como um bem económico; este último princípio embute o conceito fundamental do reconhecimento do direito de todos à água potável e ao saneamento, a preços compatíveis.

## **Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente (1992)**

Agenda 21 - CAPÍTULO 18 - Proteção da qualidade e do abastecimento dos recursos hídricos: aplicação de critérios integrados no desenvolvimento, manejo e uso dos recursos hídricos.

O item 18.5 Propõem-se as seguintes áreas de programas para o setor de água doce:

- (a) Desenvolvimento e manejo integrado dos recursos hídricos;

- (b) Avaliação dos recursos hídricos;
- (c) Proteção dos recursos hídricos, da qualidade da água e dos ecossistemas aquáticos;
- (d) Abastecimento de água potável e saneamento;
- (e) Água e desenvolvimento urbano sustentável;
- (f) Água para produção sustentável de alimentos e desenvolvimento rural sustentável;
- (g) Impactos da mudança do clima sobre os recursos hídricos.

### **Declaração Universal dos Direitos da Água**

- A água faz parte do patrimônio do planeta. Cada continente, cada povo, cada nação, cada região, cada cidade, cada cidadão, é plenamente responsável aos olhos de todos;
- A água é a seiva de nosso planeta. Ela é condição essencial de vida de todo vegetal, animal ou ser humano. Sem ela não poderíamos conceber como são a atmosfera, o clima, a vegetação, a cultura ou a agricultura;
- Os recursos naturais de transformação da água em água potável são lentos, frágeis e muito limitados. Assim sendo, a água deve ser manipulada com racionalidade, precaução e parcimônia;
- O equilíbrio e o futuro de nosso planeta dependem da preservação da água e de seus ciclos. Estes devem permanecer intactos e funcionando normalmente para garantir a continuidade da vida sobre a Terra. Este equilíbrio depende, em particular, da preservação dos mares e oceanos, por onde os ciclos começam;
- A água não é somente herança de nossos predecessores; ela é, sobretudo, um empréstimo aos nossos sucessores. Sua proteção constitui uma necessidade vital, assim como a obrigação moral do homem para com as gerações presentes e futuras;
- A água não é uma doação gratuita da natureza; ela tem um valor econômico: precisa-se saber que ela é, algumas vezes, rara e dispendiosa, e que pode muito bem escassear em qualquer região do mundo;
- A água não deve ser desperdiçada, nem poluída, nem envenenada. De maneira geral, sua utilização deve ser feita com consciência e discernimento para que não se chegue a uma situação de esgotamento ou de deterioração da qualidade das reservas atualmente disponíveis.
- A utilização da água implica em respeito à lei. Sua proteção constitui uma obrigação jurídica para todo homem ou grupo social que a utiliza. Esta questão não deve ser ignorada nem pelo homem nem pelo Estado;
- A gestão da água impõe um equilíbrio entre os imperativos de sua proteção e as necessidades de ordem econômica, sanitária e social;
- O planejamento da gestão da água deve levar em conta a solidariedade e o consenso em razão de sua distribuição desigual sobre a Terra.

### **Direito à água potável**



**Resolução A/RES/70/169** (1085776) que o direito à água potável e ao saneamento é um direito humano componente do direito a ter adequadas condições de vida, sendo, também, essencial para o desfrute do direito à vida e de todos os outros direitos humanos.

## **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODs)**

Apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade. Estes são os objetivos para os quais as Nações Unidas estão contribuindo a fim de que possamos atingir a Agenda 2030 no Brasil

### **ODS 6: Garantir **disponibilidade** e manejo sustentável da água e saneamento **para todos****

6.1 - Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo à água potável e segura para todos

6.1.1 - Proporção da população que utiliza serviços de água potável gerenciados de forma segura

6.2 - Até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade

6.2.1 - Proporção da população que utiliza (a) serviços de saneamento gerenciados de forma segura e (b) instalações para lavagem das mãos com água e sabão

6.3 - Até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente.

6.3.1 - Proporção do fluxo de águas residuais doméstica e industrial tratadas de forma segura

6.3.2 - Proporção de corpos hídricos com boa qualidade ambiental

**6.3.4** - Até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água

6.4.1 - Alteração da eficiência no uso da água ao longo do tempo

6.4.2 - Nível de stress hídrico: proporção das retiradas de água doce em relação ao total dos recursos de água doce disponíveis

6.5 - Até 2030, implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça, conforme apropriado

6.5.1 - Grau de implementação da gestão integrada de recursos hídricos (0-100)

6.5.2 - Proporção das áreas de bacias hidrográficas transfronteiriças abrangidas por um acordo operacional para cooperação hídrica

6.6 - Até 2020, proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos.

6.6.1 - Alteração na extensão dos ecossistemas relacionados à água ao longo do tempo  
6.a - Até 2030, ampliar a cooperação internacional e o apoio à capacitação para os países em desenvolvimento em atividades e programas relacionados à água e saneamento, incluindo a coleta de água, a dessalinização, a eficiência no uso da água, o tratamento de efluentes, a reciclagem e as tecnologias de reuso

6.a.1 - Montante de ajuda oficial ao desenvolvimento na área da água e saneamento, inserida num plano governamental de despesa

6.b - Apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento

6.b.1 - Proporção das unidades administrativas locais com políticas e procedimentos estabelecidos e operacionais para a participação das comunidades locais na gestão de água e saneamento

## **6. INDICATIVOS CONSTITUCIONAIS**

### **Regras para a utilização da água**

Art. 20. São bens da União:

(...)

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes (...)

Esses bens não são de propriedade dominial da União ou dos Estados, e sim de uso comum do povo, ensejando uma gestão participativa já nomeadamente abraçada pela Lei nº 9433/1997.

### **Competências (Material: função administrativa)**

Art. 21. Compete à União (exclusivamente)

(...)

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

(...)

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

(...)

VI - fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano;

### **Competência Formal (legislar)**

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre (pode delegar para os Estados, após edição de Lei Complementar):

V - águas

Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

(...)

V - prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.

## **Regras para os recursos hídricos**

### **Domínio (eminente)**

Bens da União e dos Estados e DF (art. 20 e 26: uso comum do povo)

§ 1º É assegurada, nos termos da lei, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração. (EC 102, de 2019).

### **Competências**

Art. 21. Compete à União (material)

(...)

XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

Esse direcionamento embasa o teor da Lei nº 9.433/1997.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (material)

(...)

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; (não está regulamentado pela Lei Complementar nº 140 – de 2011 – conforme preconiza o parágrafo único para fixar normas de cooperação)

A competência material comum para exploração é proposta para todos entes federados

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais;

Art. 231.....

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades

afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

## **7. SEGURANÇA HÍDRICA**

Segurança hídrica não se garante apenas com infraestrutura hídrica. O conceito de segurança hídrica é bem mais abrangente e requer ações integradas de várias políticas públicas, em especial de meio ambiente, clima e recursos hídricos.

Para a ONU, segurança hídrica é “assegurar o acesso sustentável à água de qualidade, em quantidade adequada à manutenção dos meios de vida, do bem-estar humano e do desenvolvimento socioeconômico; garantir proteção contra a poluição hídrica e desastres relacionados à água; preservar os ecossistemas em um clima de paz e estabilidade política”.

O Brasil adotou a partir de diretrizes e critérios advindos do conceito de Segurança Hídrica, o Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH) fundamentado no planejamento integrado e consistente de infraestrutura hídrica, com natureza estratégica e relevância regional, com base nos principais problemas de segurança hídrica do país.

Segundo a ANA, “o PNSH, assim, se soma ao planejamento da gestão de recursos hídricos e preenche o rol de instrumentos necessários ao alcance de objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos, que estabelece a necessidade de assegurar à atual e às futuras gerações a adequada disponibilidade de água e de atuar na prevenção contra eventos hidrológicos críticos”.

Para facilitar a compreensão e o engajamento, a ANA adotou o Índice de Segurança Hídrica, concebido para retratar, com simplicidade e clareza, as diferentes dimensões da segurança hídrica, incorporando o conceito de risco aos usos da água, em quatro dimensões: Humana, Ecológica, Econômica e de Resiliência.

Portanto, o Ministério de Desenvolvimento Regional ao propor o presente PL nº 4546/2021 desconsiderou por completo todo trabalho que vem sendo desenvolvido no âmbito do PNSH.

Vale destacar que existe um esforço inegável de implementar integralmente os instrumentos de gestão e a integração das Políticas Nacional de Recursos Hídricos, de Meio Ambiente e Clima para promover segurança hídrica no país.

## **8. DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DA ÁGUA (Lei nº 9433/1997)**

### **Planos de Recursos Hídricos.**

Planejar, antecipar as e prever ações voltadas a garantir o uso múltiplo da água, de forma sustentável. Os planos são elaborados em escala nacional, estadual e de bacias hidrográficas.

A elaboração do plano de bacia é uma grande oportunidade para o cidadão e a cidadã, os usuários da água e os representantes do Poder Público participarem de forma efetiva e integrada da construção, com pertencimento, pois o plano é elaborado na bacia onde cada um reside e trabalha.

A construção do plano de bacia passa por um amplo processo participativo, envolvendo não somente membros dos comitês de bacias, mas a comunidade por meio de audiências públicas voltadas a ampliar a visão sobre os problemas e desafios para garantir água em quantidade e qualidade para todos os usos, de forma inclusiva.

O Plano Nacional de Recursos Hídricos foi aprovado em 2006 e encontra-se em fase de revisão e atualização.

Até o final de 2019, haviam sido elaborados 151 planos de bacias hidrográficas nos Sistemas Estaduais de Recursos Hídricos e 16 em unidades da federação.

### **Outorga de Uso da Água**

A outorga é o instrumento no qual o Estado (Poder Público) concede o direito de usar uma determinada quantidade de água para que um usuário público ou privado possa utilizá-la em processos produtivos.

É competência e dever da União e dos Estados a emissão e o controle da outorga, assim como dar transparência sobre os dados relacionados aos volumes cedidos para cada usuário e atividades na bacia hidrográfica de acordo com a disponibilidade, características socioambientais e geográficas para subsidiar o planejamento e o melhor uso da água.

Esse instrumento estratégico para gestão da água permite a utilização racional e sustentável dos recursos hídricos, para que possa assegurar às presentes e futuras gerações a necessária e satisfatória quantidade de água em qualidade. Promove a integração das políticas públicas de recursos hídricos com meio ambiente e dá bases sólidas para a aplicação de outros importantes instrumentos de gestão que são o enquadramento dos corpos d'água e a cobrança pelo uso.

A outorga é um dos instrumentos que colaboram para que os objetivos abaixo sejam alcançados:

- I - assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos;
- II - a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável;
- III - a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.

### **Cobrança de uso da água**

Esse instrumento econômico de gestão visa induzir o uso sustentável da água, por meio da aplicação dos princípios do usuário pagador e do poluidor pagador, assim como do usuário conservador.

A cobrança pelo uso de recursos hídricos gera incentivos via fixação de preços públicos, associados ao uso da água. Em combinação com os chamados instrumentos de comando e controle, os instrumentos econômicos de gestão contribuem para a gestão das águas.

Os critérios, valores e a aplicação dos recursos são definidos pelos Conselho Nacional de Recursos Hídricos, Conselhos Estaduais e Comitês de Bacias e sua aplicação é feita pela Agência Nacional de Águas e por Agências de Bacias no âmbito do Sistema Nacional de Recursos Hídricos.

O produto da cobrança pelo uso da água deve ser aplicado na bacia hidrográfica onde foi gerado, em prioridades definidas nos planos de bacias. Esse instrumento permite incluir externalidades ambientais nas estruturas de produção ou de consumo dos usuários de água; oferece incentivos para os usuários buscarem alternativas tecnológicas mais eficientes no uso da água; estimula a redução dos volumes captados de água ou do aporte de poluentes, considera as diferenças de custos de acesso à água ou de controle da poluição hídrica entre os usuários e, portanto, aloca de forma eficiente os recursos econômicos à disposição da sociedade.

Com participação dos usuários de água, representantes do poder público e sociedade civil, a cobrança pelo uso da água pode ser implementada segundo critérios distributivos em que a capacidade de pagamento dos diversos segmentos dos setores usuários seja considerada. Não é um imposto, é um preço público.

### **9. Riscos e lacunas do PL 4546/2021:**

- NÃO TRATA DAS **MUDANÇAS CLIMÁTICAS**
- NÃO TRATA DE **SOLUÇÕES BASEADAS NA NATUREZA** quando fala de infraestrutura hídrica, limita-se apenas a realização de obras convencionais, reconhecidamente insuficientes para garantir segurança hídrica. É preciso investir em soluções baseadas na natureza.

- Visa **PRIVATIZAR O USO DA ÁGUA**
- **NÃO PROMOVE A INTEGRAÇÃO DA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS COM A GESTÃO AMBIENTAL**
- **CENTRALIZA A GESTÃO DA ÁGUA**
- **INVIABILIZA O FUNCIONAMENTO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS**, ao inserir a CESSÃO ONEROSA de forma equivocada e arbitrária
- **ENFRAQUECE OS COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS E OS CONSELHOS DE RECURSOS HÍDRICOS**
- Limita **INFRAESTRUTURA HÍDRICA A OBRAS**
- Reduz o PLANEJAMENTO e trata APENAS DA CONCESSÃO DE SERVIÇOS.
- DESVIRTUA E DESCONFIGURA A **OUTORGA DE USO DA ÁGUA**

## 10. CONCLUSÃO

Diante das inconsistências, dos equívocos conceituais e da insegurança jurídica que o Projeto de Lei nº 4546/2021 apresenta, bem com da forma inadequada de seu encaminhamento, em total desrespeito à sociedade brasileira, ao Sistema Nacional de Recursos Hídricos e a todos os seus integrantes, vimos por meio desta Nota Técnica repudiar veementemente a proposta.

E, apresentamos ao Congresso Nacional e à sociedade nosso posicionamento em defesa da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Recursos Hídricos que, há 25 anos vêm sendo construído com esforços e contribuição da sociedade, da comunidade científica, dos usuários dos recursos hídricos e dos gestores públicos, em nome da Governança da Água no Brasil.

O projeto de lei proposto pelo Governo Federal apresenta distorções graves, como é o caso da natureza jurídica da água; da falta de participação social para gestão de um bem comum, estabelecida no Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; e do acréscimo de um mecanismo alheio aos instrumentos de gestão da Lei das Águas que visa à privatização de serviços hídricos.

O PL quebra de forma abrupta o processo progressivo de construção da governança da água que vem sendo realizado há 25 anos e rompe com todo o sistema democrático de gestão dos recursos hídricos no país.

Desconsidera completamente a emergência climática, o desmantelamento das políticas públicas e o enfraquecimento das instituições, bem como o dever de zelar, com transparência e eficiência para a proteção e uso sustentável dos recursos naturais. Portanto, diante de todo o exposto, concluímos que o Projeto de Lei nº 4546/2021 não pode prosperar por dilapidar toda a construção da Lei nº 9433, de 1997.

**Brasil, fevereiro de 2022**

## **Observatório das Águas - OGA Brasil**

Assinam como coautores da presente Nota Técnica :

**Angelo Lima**

**Claudio Di Mauro**

**Eldis Camargo**

**Elis Araujo**

**Flavio Montiel**

**Francisco Carlos Bezerra da Silva**

**Maria Luisa Ribeiro**

**Marcelo Naufal**

**Mauri César Barbosa Pereira**