

Juliana Santilli,
Promotora de Justiça Adjunta,
em exercício na 2ª Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e
do Patrimônio Cultural, do Ministério Público do Distrito Federal e
Territórios

I. Introdução - Visão Geral

1.1. Recursos Hídricos e Águas

Antes de mais nada, cabe indagar: existe distinção entre os termos *recursos hídricos* e *águas*? Para alguns especialistas, o termo *recursos hídricos* deve ser empregado apenas quando se tratar de questões atinentes ao uso, adotando-se a segunda denominação quando, ao se tratar das *águas* em geral, forem incluídas aquelas que não devem ser usadas por questões ambientais. Ou seja, sempre que a proteção ambiental das *águas* for considerada, o termo *águas* deve ser substituído por *recursos hídricos*.¹

1.2. Distribuição das águas no mundo e no Brasil

A distribuição global de água no mundo evidencia a necessidade de políticas nacionais e internacionais de gerenciamento e controle de seu uso: 97,5% da água existente no mundo é salgada, e 2,5% doce, sendo que, destes 2,5%, apenas 0,3%, correspondente à água doce de rios e lagos, é renovável. O restante está nas calotas polares e glaciares, gelo e neve nas montanhas (69%).²

O Brasil tem uma situação relativamente privilegiada, possuindo uma extensa rede hidrográfica, com seis grandes bacias: Amazonas, Tocantins, São Francisco, Paraná, Paraguai e Uruguai, além de condições climáticas que asseguram chuvas abundantes e regulares em boa (embora não toda) parte do país. O Brasil dispõe de 15% da água doce existente no mundo. Dos 113 trilhões de metros cúbicos de água disponíveis para a vida terrestre, 17 trilhões estão em território brasileiro.³

1.3. Poluição das águas

Não obstante a relativa abundância dos recursos hídricos brasileiros (em grande parte de seus Estados), a sua qualidade tem sido comprometida por diversas formas de poluição: lançamento de esgotos domésticos não tratados, de efluentes industriais, contaminação por agrotóxicos, mercúrio de garimpos, derramamentos de óleo, etc.

Para se ter uma idéia, dos 110 milhões de brasileiros residentes em centros urbanos, apenas 40 milhões dispõem de redes de esgoto. Destes, uma minoria de 4 milhões tem seus esgotos tratados, antes de a água retornar ao leito dos rios. Os habitantes das cidades despejam 10 bilhões de litros de esgoto por dia, no solo ou nos cursos de água.⁴ A poluição hídrica ocasiona também graves problemas de saúde pública, sendo a água contaminada um dos principais veículos de doenças como o tifo e a cólera. Usos inadequados do solo por atividades econômicas como a agropecuária e a mineração são também responsáveis por processos erosivos e de assoreamento dos rios, com impactos negativos sobre a fauna aquática.⁵

1.4. Política e Sistema Nacional de Recursos Hídricos

A necessidade de proteção das águas contra diversas formas de poluição e de uso inadequado se traduz em normas legais que pretendem planejar, regular e controlar a sua utilização, de acordo com padrões e critérios definidos através de uma Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), e implementados através de um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH).

¹ IRACHANDE, Aninho M. e CHRISTOFIDIS, Demetrios. "A legislação e os sistemas de gerenciamento de recursos hídricos. Gestão das águas.", Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável. Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disciplina: Gestão Ambiental. 1997.

² SHIKLOMANOV, Igor. "World Fresh Water Resources". In *Water in crisis: a guide to the world's fresh water resources*, Peter H. Gleick, ed. 1993, citado pelos autores referidos na nota acima.

³ EMBRAPA. *Atlas do Meio Ambiente do Brasil*, ed. Terra Viva. 1992.

⁴ *Atlas* já citado acima

⁵ FEMA. Divisão de Gestão de Recursos Hídricos. *Cartilha sobre Recursos Hídricos no Estado de Mato Grosso*. Cuiabá. 1997.

A instituição de uma Política Nacional de Recursos Hídricos e a criação de um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, pela primeira vez na história do país, é o objetivo da Lei 9.433/97, que encontra-se ainda em fase de regulamentação⁶. O projeto de lei 1617/99, que cria a Agência Nacional de Águas (ANA), já foi aprovado pela Câmara dos Deputados e depende ainda de aprovação no Senado e de sanção presidencial. Encontra-se também em discussão no Congresso Nacional projeto de lei que regulamentará o funcionamento e o efetivo exercício das competências legais das Agências de Água. Estas foram estabelecidas pela própria Lei 9.433/97 que, ao criar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, incluiu as Agências de Águas entre os seus integrantes, com a função de secretaria executiva de Comitês de Bacia Hidrográfica e responsável, mediante delegação do outorgante, pela cobrança pelo uso de recursos hídricos, entre outras atribuições.

1.6. Legislação

Vê-se, portanto, que a regulamentação legal do uso, controle e proteção dos recursos hídricos atravessa um período de mudanças significativas, estabelecidas em vários atos normativos, alguns já editados e outros em edição.

A legislação ambiental brasileira, como um todo, encontra-se ainda em consolidação, e, não obstante todo o avanço conquistado pelo Direito Ambiental na última década, ainda há lacunas legislativas, doutrinárias e jurisprudenciais em áreas temáticas fundamentais, como é o caso dos recursos hídricos.

O Código de Águas (Decreto 24.643/34, modificado pelo Decreto-Lei 852/38 e por outras leis esparsas), um dos principais textos legais referentes à matéria, encontra-se desatualizado, e por ter sido concebido e elaborado na década de 30, dá grande ênfase ao aproveitamento de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, e pouca (embora alguma) atenção à água enquanto recurso ambiental a ser protegido, racionalizado e gerenciado.

Os recursos hídricos são, entretanto, protegidos por normas ambientais gerais, como a Lei 6.938/81, que, ao instituir a Política Nacional do Meio Ambiente, estabelece o princípio da racionalização do uso da água (art.2º, II), e expressamente inclui as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários e o mar territorial entre os recursos ambientais (art. 3º, V), considerando o meio ambiente como um "patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo" (art.2º, I).

Outras leis esparsas regulam aspectos específicos, como o Código Florestal (Lei 4.771/65), que determina a preservação permanente das matas ciliares (art.2º). Já o Código Penal (Decreto-Lei 2.848/40) prevê crimes ambientais relativos às águas, embora de forma incipiente devido à época em que foi elaborado (1940). São eles: os crimes de "Usurpação de Águas", "Envenenamento de Água Potável" e "Corrupção ou Poluição de Água Potável" (arts. 161, 270 e 271 do Código Penal). Também a Lei 9.605/98 contempla sanções a serem aplicadas aos infratores da legislação ambiental.

2. A Política Nacional de Recursos Hídricos

2.1. Fundamentos legais, elencados na Lei 9.433/97⁷

Esta lei instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, que, de acordo com o seu art.1º, tem os seguintes fundamentos:

2.1.1. "A água é um bem de domínio público"

Toda água é insuscetível de apropriação privada e livre para o consumo humano, animal e para fins agrícola e industrial, segundo José Afonso da Silva⁸. Prova disso é que as águas situadas em terras particulares devem seguir seu leito, não podendo ser retidas pelo particular como coisa de sua propriedade. (Sobre a discussão acerca da natureza pública dos recursos hídricos, remetemos o leitor ao Capítulo "Classificação das Águas": Águas públicas e particulares, a fim de evitar repetições)

Paulo Affonso Leme Machado lembra⁹ que a característica relevante do conceito de "bem de domínio público" não é o fato deste pertencer à União ou aos Estados. Segundo ele, "a dimensão jurídica do domínio público hídrico não deve levar o Poder Público a conduzir-se como mero proprietário do bem, mas como gestor que presta contas, de forma contínua, transparente e motivada." Trata-se do dever de prestar informações ao

⁶O DECRETO Nº 2.612, DE 3 DE JUNHO DE 1998 regulamentou a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

⁷O Projeto de Lei 2.249/91 - que deu origem à Lei 9.433/97 - foi enviado pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados em 1991, tendo sido relator na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias o deputado Fábio Feldmann, e, posteriormente, o deputado Aroldo Cedraz. O projeto sofreu inúmeras e profundas alterações em seu texto original, e só foi aprovado pela Câmara dos Deputados em outubro de 1996. Depois de aprovação pelo Senado Federal, foi encaminhado ao Presidente da República, que o sancionou com 13 vetos.

⁸ Ob.cit., pp ???

⁹ Ob.cit., pp 329 e seguintes

público, que a Lei 9.433/97 pretende assegurar através da criação de um Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos (art.25 e seguintes), cujo funcionamento é regido pelo princípio básico de garantia de acesso aos dados e informações a toda a sociedade, e não apenas aos órgãos públicos.

Já Carlos Frederico Marés de Souza Filho¹⁰ entende que o Direito Ambiental fez avançar o conceito de "bens de interesse público", paralelo à divisão tradicional dos bens jurídicos entre públicos e particulares. Segundo ele: "Todos os bens, materialmente considerados, sejam ambientais ou não, são públicos ou privados. Os ambientais, porém, independentemente de serem públicos ou privados, revestem-se de um interesse que os faz ter um caráter público diferente. A diferença está em que, seja a propriedade pública ou particular, os direitos sobre estes bens são exercidos com limitações e restrições, tendo em vista o interesse público, coletivo, nela existente."

Em síntese: a maior parte dos recursos hídricos (rios, lagos, etc.) são, inquestionavelmente, de natureza pública (e de domínio da União e dos Estados), mas ainda que se admitisse a existência de águas particulares, (entendimento que parece ter sido superado com a nova lei), estas teriam a sua utilização sempre condicionada e limitada pelo interesse público, como todos os bens ambientais.

2.1.2. - A água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico

Trata-se da consagração, na lei, do entendimento de que os recursos hídricos são esgotáveis e vulneráveis. Maria Luiza Machado Granziera¹¹ lembra que tal entendimento já é universalmente aceito, e foi explicitado na Declaração de Dublin, Irlanda, de janeiro de 92, que tratou de questões atinentes aos recursos hídricos.

A compreensão da água como bem de valor econômico e passível de cobrança pelo seu uso é recomendada pela própria Agenda 21 (resultado da Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no RJ em junho de 92).

A própria Lei 9.433/97, em seu art.19, afirma que a cobrança pelo uso de recursos hídricos objetiva: - reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor; - incentivar a racionalização do uso da água; - obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos. Assim, serão cobrados os usos de recursos hídricos sujeitos à outorga pelo Poder Público.

Maria Luiza Machado Granziera¹², salienta que: "O conceito de que "a água é grátis" está profundamente enraizado na cultura de alguns países. Não se costuma imaginar o trabalho e o custo agregado no armazenamento, captação, tratamento e distribuição da água, quando se abre a torneira de casa e dela verte água."

Deve-se dizer, entretanto, que embora a Lei 9.433/97 tenha estabelecido, nos seus arts.20 e seguintes, critérios para fixação de valores e sua aplicação prioritária, o sistema de cobrança pelo uso de recursos hídricos é muito recente, e ainda não foi devidamente regulamentado e implementado eficazmente no Brasil. De acordo com o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos criado pela lei referida, as Agências de Água serão responsáveis pela cobrança pelo uso de recursos hídricos.

2.1.3. A gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas. Em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais

Os dois fundamentos estão intimamente ligados e dizem respeito, basicamente, à tendência moderna de legislações nacionais e tratados internacionais de buscar um equilíbrio entre os diversos usos da água, estabelecendo-se as prioridades a partir das necessidades sociais vigentes.

Como se sabe, as águas se prestam a diversas utilizações, e os especialistas costumam classificar os usos da água em dois tipos: consuntivos e não-consuntivos.¹³ Usos consuntivos são aqueles em que há o consumo efetivo da água e, conseqüentemente, seu retorno ao manancial é pequeno, inexistente, ocorre após muitos meses ou em condições de alteração de qualidade.(exemplos: usos domésticos, dessedentação de animais, agricultura, irrigação, pecuária, empreendimentos industriais que usam água no processamento, etc.). Usos não-consuntivos são aqueles em que o consumo de água não ocorre ou é muito pequeno e a água permanece ou retorna ao manancial (exemplos: navegação, recreação, piscicultura, etc.).

A lei nacional optou por estabelecer uma utilização preferencial em caso de escassez (para consumo humano e dessedentação de animais), embora não deixe de reconhecer outros usos necessários, dependentes de outorga pelo Poder Público.

¹⁰ MARÉS DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico. *Bens Culturais e Proteção Jurídica*, Porto Alegre, UE ? 1997, p.16

¹¹ MACHADO GRANZIERA, Maria Luiza. *Direito de Águas e Meio Ambiente*. São Paulo, Editora Ícone, 1993, pp 22 e seguintes

¹² Ob.cit., p.32

¹³ IRACHANDE, Aninho M. e CHRISTOFIDIS, Demetrios. "A legislação e os sistemas de gerenciamento de recursos hídricos. Gestão das águas.", Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável. Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disciplina: Gestão Ambiental. 1997

O Código de Águas, como já dito, embora tenha enfatizado o uso dos recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, contém dispositivos que buscam um equilíbrio nos usos múltiplos das águas. Assim é que o seu art. 143 estabelece que, em todos os aproveitamentos de energia hidráulica, devem ser satisfeitas exigências acauteladoras dos interesses gerais, tais como: alimentação e necessidades das populações ribeirinhas, salubridade pública, navegação, irrigação, proteção contra inundações, conservação e livre circulação dos peixes e escoamento.

2.1.4. A bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e a atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Trata-se da adoção do princípio (já consagrado em diversas leis estaduais, como a Lei 7.663/91, que estabeleceu a Política Estadual de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo) de que a bacia hidrográfica é a unidade físico-territorial de planejamento e gerenciamento das águas. Embora a Lei 9.433/97 não tenha estabelecido um conceito de bacia hidrográfica, é bem aceita a sua definição como a área total de drenagem que alimenta uma determinada rede hidrográfica.¹⁴

Maria Luiza Machado Granziera¹⁵ salienta que as bacias hidrográficas devem ser consideradas como um "todo indivisível", e que a gestão dos recursos hídricos deve inserir-se no âmbito da bacia hidrográfica natural e não no das fronteiras administrativas e políticas. Tal princípio também já tinha sido adotado, em 1968, pela Carta Européia da Água.

Paulo Affonso Leme Machado¹⁶ também destaca que houve época em que se focalizava o recurso hídrico somente com respeito a determinado curso d'água, e que, modernamente, se vem dando enfoque relevante ao estudo global de um rio e seus afluentes, isto é, da bacia hidrográfica. Acrescenta que a idéia de bacia hidrográfica não se restringe só ao rio e aos cursos d'água que a ele afluem, mas pode atingir toda a região drenada por um único rio.

Vê-se, portanto, que a nova lei incorporou expressamente fundamento que encontra amplo respaldo na doutrina especializada e em princípios internacionais, embora a sua aplicação prática dependa de uma efetiva articulação entre representantes da União, Estados, DF, Municípios e usuários das águas e organizações civis (de ensino, pesquisa e dedicadas à defesa dos recursos hídricos e dos interesses coletivos), integrantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica criados pela nova lei.

Os Comitês de Bacia Hidrográfica fazem parte do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos instituído pela Lei 9.433/97 e têm, entre outras, as atribuições de aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia hidrográfica e acompanhar a sua execução. Já os Planos de Recursos Hídricos deverão ser elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o país.

2.1.5. A gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades

Vários tratados e declarações internacionais (em especial a Declaração de Dublin, Irlanda, de 1992) já recomendavam expressamente a descentralização na administração dos recursos hídricos, de forma a proporcionar uma parceria entre os órgãos públicos, privados e cidadãos interessados no aproveitamento e conservação das águas. A Constituição de São Paulo também já estabelecia, entre seus objetivos, a "gestão descentralizada, participativa e integrada em relação aos demais recursos naturais e às peculiaridades da bacia hidrográfica".

A lei 9.433/97 procura criar alguns mecanismos institucionais de participação dos cidadãos e comunidades usuárias de recursos hídricos, incluindo seus representantes no Conselho Nacional de Recursos Hídricos, e nos Comitês de Bacia Hidrográfica, que integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Saliente-se que a participação de órgãos públicos nestes colegiados é legalmente limitada à metade do total de representantes, de forma a proporcionar, pelo menos em tese, uma representação minimamente equitativa de Estado e sociedade.

É fundamental que, para uma participação cidadã efetiva na definição de políticas públicas atinentes aos recursos hídricos, o Poder Público permita o livre e amplo acesso público a informações, o que, em tese, se pretende fazer através da criação do Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, cujo acesso estaria garantido à sociedade.

2.2. Outros fundamentos

Finalmente, outros princípios aplicáveis à água são consagrados pela legislação brasileira, ainda que não incluídos expressamente no rol de fundamentos da Lei 9.433/97. Eles são lembrados por Maria Luiza Machado Granziera¹⁷. Vejamos.

¹⁴ Definição do *Glossário de Ecologia*, Academia de Ciências do Estado de São Paulo, Publicação ACIESP nº 57.1987.

¹⁵ Ob.cit., p.25

¹⁶ Ob.cit., p.290

¹⁷ Ob.cit., pp36 e seguintes.

2.2.1. A manutenção de uma cobertura vegetal é essencial à conservação dos recursos hídricos

Duas leis de proteção ambiental brasileiras determinam (explicitamente) tal entendimento: 1) o Código Florestal (Lei 4.771/65, com alterações introduzidas principalmente pela Lei nº 7.803/89), que, em seu art. 2º, considera de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação natural situadas ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água (- os parâmetros para determinação da cobertura vegetal protegida variam conforme a largura do curso d'água), ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais, nas nascentes, ainda que intermitentes, e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 metros de largura e nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues. 2) a Lei 7.754/89, que considera de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação natural existentes nas nascentes dos rios.

2.2.2. Entendimento da água a partir do binômio quantidade/qualidade

Embora a Lei 9.433/97 não tenha incluído este princípio no seu art.1º, onde elenca os seus fundamentos, parece inegável a sua incorporação em outros dispositivos. Vejamos. Já no art.2º, está entre os objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos: "assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos"(I). Entre as diretrizes gerais de ação para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, está: "a gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade". Finalmente, o art.11 estatui que "o regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água".

2.2.3. A água não tem fronteiras. É bem comum que impõe uma cooperação internacional.

Este princípio se aplica mais especificamente aos rios internacionais, que, por separarem ou atravessarem mais de um Estado, exigem um regime legal específico que contemple os direitos e obrigações dos Estados soberanos envolvidos e regulamente o uso compartilhado de recursos hídricos.¹⁸

2.3. Dos objetivos e diretrizes gerais de ação da Política Nacional de Recursos Hídricos

2.3.1. Objetivos

De acordo com o art.2º da Lei 9.433/97, são objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos: 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 inadequados dos recursos naturais (catástrofes como enchentes, inundações, etc.)

Vê-se que o conceito de "desenvolvimento sustentável" (que tem várias definições, mas traduz basicamente a idéia de utilização dos recursos naturais de forma adequada e racional, que não comprometa sua utilização por futuras gerações) tem sido cada vez mais incorporado na legislação ambiental brasileira.

A própria Constituição Federal, em seu art. 225, *caput*, assegura a todos os cidadãos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. A nova lei está em sintonia com outros instrumentos legais nacionais e internacionais que pretendem assegurar a integridade e sustentabilidade a longo prazo dos recursos naturais, estabelecendo limitações e restrições ao seu uso e exploração. Afasta-se, portanto, da concepção legal anterior de viabilizar apenas o seu aproveitamento com fins econômicos, e, de priorizar as demandas do setor elétrico em detrimento dos demais usos da água. Merecem ser salientados também a abertura de maior espaço de atuação institucional para a sociedade civil, associada à tentativa de superar uma visão compartimentalizada do meio ambiente, com a adoção de uma perspectiva de gestão integrada, através da articulação de ações dos agentes sociais envolvidos (Poder Público, Federal, Estadual e Municipal, usuários e sociedade civil)¹⁹.

¹⁸ Sobre o uso compartilhado de recursos hídricos internacionais, recomendo a leitura do excelente estudo realizado por MACHADO GRANZIERA, Maria Luiza, na Ob. já cit., p.65 e seguintes, em que toma como exemplo o Tratado Brasil-Argentina, para o aproveitamento dos recursos hídricos compartilhados dos trechos limítrofes do rio Uruguai e de seu afluente, o rio Pepiri-Guaçu.

¹⁹ SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DE SÃO PAULO. *Recursos Hídricos: Histórico, Gestão e Planejamento*. São Paulo, 1995.

2.3.2. Das diretrizes gerais de ação

De acordo com a Lei 9.433, de 8/01/97, são diretrizes gerais de ação, para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos: I - gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade; II - a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do país; III - integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental; IV - a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional; V - a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo; VI - integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras.

Vê-se que estas diretrizes estão intimamente relacionadas com os fundamentos e objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos, orientada basicamente para a necessidade de assegurar às futuras gerações a disponibilidade dos recursos hídricos pela sua utilização atual de forma racional. A premissa básica é de que a água é necessária em todos os aspectos da vida, e que a escassez generalizada, a destruição gradual e o agravamento da poluição dos recursos hídricos exigem o planejamento e a gestão integrada desses recursos, o que a Lei 9.433/97 procura consolidar.

A Agenda 21, em seu Capítulo 18, recomenda como meta a ser cumprida até o ano 2.000 o estabelecimento de estruturas institucionais e instrumentos jurídicos apropriados visando a "assegurar que se mantenha uma oferta adequada de água de boa qualidade para toda a população do planeta, ao mesmo tempo que se preserve as funções hidrológicas, biológicas e químicas dos ecossistemas, adaptando as atividades humanas aos limites da capacidade da natureza e combatendo vetores de moléstias relacionadas com a água". Também estabelece a Agenda 21 que "O manejo integrado dos recursos hídricos baseia-se na percepção da água como parte integrante do ecossistema, um recurso natural e bem econômico e social cujas quantidade e qualidade determinam a natureza de sua utilização".

2.4. Dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos

De acordo com o art. 5º da Lei 9.433/97, são eles: - 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 pelo uso de recursos hídricos; - o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.²⁰

2.4.1. Planos de Recursos Hídricos

São planos diretores que visam a fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o gerenciamento dos recursos hídricos (art. 6º).

São planos de longo prazo, com horizonte de planejamento compatível com o período de implantação de seus programas e projetos e terão o seguinte conteúdo mínimo: - diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos; - análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo; - balanço entre as disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação de conflitos potenciais; - metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis; - medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para o atendimento das metas previstas; - prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos; - diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos; propostas para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos. (art. 7º)

De acordo com o art. 8º, os Planos de Recursos Hídricos serão elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o país.

Duas críticas básicas têm sido feitas por especialistas²¹. A primeira é o fato de que os Planos de Recursos Hídricos foram privados (em função de vetos presidenciais) da definição das "responsabilidades para execução das medidas, programas e projetos", bem como do "cronograma de execução e programação orçamentário-financeira associado às medidas, programas e projetos". Sem tais previsões, os Planos de Recursos Hídricos teriam perdido todo ou muito do seu potencial de efetivação das medidas, programas e projetos formulados, passando a figurar como mera planificação teórica. No final dos anos 70, foram criados os comitês de estudos integrados das principais bacias hidrográficas brasileiras, que, apesar de planejarem importantes medidas no âmbito das respectivas bacias, eram desprovidos tanto de autoridade para a definição de responsabilidades como

²⁰ Foi vetada pelo Presidente da República a inclusão, no texto da lei, de outro instrumento: a compensação a municípios. Foi também vetado todo o capítulo que tratava do rateio dos custos das obras de uso múltiplo, interesse comum ou coletivo. Prevía o Projeto de Lei 2.249/91 que "as obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo, terão seus custos rateados por todos os seus beneficiários diretos".

²¹ MONTEIRO FINS, Klaus & MOREIRA ALVES, Clementina & DE BONIS, Alexandre. "A Lei Federal de Recursos Hídricos (Política e Gerenciamento dos Recursos Hídricos no Brasil) - Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997." *Anais do Congresso Internacional de Direito Ambiental*. Instituto "O Direito por um Planeta Verde", 1997.

para o aporte de recursos financeiros que viabilizassem as medidas propostas, fracassando tais comitês em seus propósitos - argumentam os críticos dos vetos presidenciais.

A segunda crítica diz respeito à definição de que os planos serão elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o país. Isto levaria à elaboração de planos com áreas ou unidades territoriais divergentes, ou conflitantes, já que o conceito da divisão política de Estados não deve se sobrepor ao de bacia hidrográfica. Argumenta-se que, como no Brasil, existem muitas bacias hidrográficas que abrangem mais de um Estado, tal planejamento fracionado, se não for bem integrado, pode ocasionar conflitos na administração das bacias hidrográficas que atingem mais de um Estado.²²

2.4.2. O enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água

A Lei 9.433/97 estabelece, em seu art.9º, que o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os seus usos preponderantes, visam a: I - assegurar às águas qualidade compatível com os usos mais exigentes a quem forem destinadas; II - diminuir os custos de combate à poluição, mediante ações preventivas permanentes. Em seu art.10, atribui à legislação ambiental o estabelecimento das classes de corpos de água, instrumento fundamental ao controle da qualidade ambiental das águas.

Trata-se de uma medida inerente ao poder de polícia ambiental, que visa combater, de forma preventiva, a poluição das águas, através da avaliação dos níveis de qualidade das águas, a fim de estabelecer metas a serem atingidas segundo os usos (principais) a que se destinam.

Atualmente, o enquadramento é feito pela Resolução CONAMA nº 20/86, que, afirma, em seu 3º considerando, que “o enquadramento dos corpos de água deve ser baseado não necessariamente no seu estado atual, mas nos níveis de qualidade que deveriam possuir para atender às necessidades das comunidades”. Também o art. 13 da Lei 9.433/97 estabelece que toda outorga de direitos de uso dos recursos hídricos deverá respeitar a classe em que o corpo de água estiver enquadrado.

A Resolução CONAMA 20/86 estabelece nove classes de uso preponderante, sendo 5 para as águas doces, duas para as águas salobras e duas para as salinas. Segundo o IBAMA, “o enquadramento nessas classes é um instrumento de planejamento ambiental, pois estabelece o nível de qualidade (ou classe) a ser alcançado e/ou mantido em um segmento de corpo de água ao longo do tempo. Em função disso, são estabelecidos limites de lançamento de resíduos. A sistemática preconizada é que o IBAMA (rios federais) ou o órgão estadual de meio ambiente (rios estaduais) enquadrem as águas, ouvidas entidades públicas e privadas interessadas. Em função disso, serão estabelecidos programas de controle da poluição para que os cursos de água atinjam as classes respectivas”.²³

De acordo com a Lei 9.433/97, compete às Agências de Água propor aos Comitês de Bacia Hidrográfica o enquadramento dos corpos de água nas classes de uso, para encaminhamento ao Conselho Nacional ou Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com o domínio (federal) destes (art. 44, XI, a) Maria Luiza Machado Granziera²⁴ chama atenção para o fato de que, “independentemente dos inúmeros conceitos doutrinários e legais de poluição hídrica, o enquadramento de corpos de água, de acordo com a classificação da qualidade das águas, tendo em vista seu uso preponderante, indiretamente redefine poluição hídrica, que passa a ser qualquer estado, da qualidade das águas, pior do que as estabelecidas. Isso, evidentemente, facilita sobremaneira, em processos judiciais, ou em nível administrativo, a constatação da ocorrência de poluição. Em consequência disto, pode-se considerar poluente qualquer efluente que conduza a qualidade das águas a condições piores do que as fixadas.”

**QUADRO I -
CLASSES DE USOS PREPONDERANTE DAS ÁGUAS TERRITORIAIS BRASILEIRAS, DE ACORDO COM A
RESOLUÇÃO CONAMA 20/86²⁵**

USOS PREPONDERANTES		Tipos de Água							
		Doce				Salina		Salobra	
						a			
		E	1	2	3	4	5	6	7 8
Abastecimento doméstico	sem prévia ou com simples desinfecção	X							
	após tratamento simplificado		X						
	após tratamento convencional			X	X				
Preservação do equilíbrio natural das comunidades aquáticas		X							

²² Ob. cit., p.217.
²³ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, DOS RECURSOS HÍDRICOS E DA AMAZÔNIA LEGAL, IBAMA, *Gerenciamento de Bacia Hidrográfica, Aspectos Conceituais e Metodológicos*, Brasília, 1995, pp.129 e seguintes.
²⁴ Ob.cit., pp 60 e seguintes.
²⁵ Quadro extraído da publicação *Gerenciamento de Bacia Hidrográfica: Aspectos Conceituais e Metodológicos*, realizada pelo MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, DOS RECURSOS HÍDRICOS E DA AMAZÔNIA LEGAL, IBAMA, Brasília, 1995.

Proteção das comunidades aquáticas		X	X		X		X
Harmonia paisagística					X	X	X
Recreação	de contato primário (natação, esqui aquático e mergulho)	X	X		X		X
	de contato secundário					X	X
Irrigação	de hortaliças que são consumidas cruas e de frutas que se desenvolvem rentes ao solo e que sejam ingeridas cruas sem remoção de película	X					
	de hortaliças e plantas frutíferas		X				
	de culturas arbóreas, cerealíferas e forrageiras			X			
Criação natural e/ou intensiva (aqüicultura) de espécies destinadas à alimentação humana		X	X		X		X
Navegação				X			
	Comercial					X	X
Usos menos exigentes				X			

2.4.3. Outorga de direitos de uso de recursos hídricos

O art. 21 da Constituição Federal prevê, em seu inciso XIX, entre as competências da União, "instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e *definir critérios de outorga de direitos de seu uso*".

De acordo com o art. 11 da Lei 9.433/97, o regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água.

Pelo art.12, estão sujeitos a outorga pelo Poder Público os direitos dos seguintes usos de recursos hídricos:

I - derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;

II - extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo;

III - lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;

IV - aproveitamentos dos potenciais hidrelétricos (**OBS: A outorga e a utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica estará subordinada ao Plano Nacional de Recursos Hídricos, de acordo com o par.2º**);

V - outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.

Já o par. 1º do art. 12 enumera as hipóteses de usos de recursos hídricos que independem de outorga pelo Poder Público (e, que, portanto, não estão sujeitos a cobrança). São eles:

I - o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural;

II - as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes;

III - as acumulações de volumes de água consideradas insignificantes.

De acordo com o art. 13, toda outorga estará condicionada às prioridades de uso estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos e deverá respeitar a classe em que o corpo de água estiver enquadrado e a manutenção de condições adequadas ao transporte aquaviário, quando for o caso.

A outorga de uso dos recursos hídricos deverá preservar o uso múltiplo destes (art. 13, parágrafo único), e efetivar-se-á por ato da autoridade competente do Poder Executivo Federal, dos Estados ou do DF, por prazo não excedente a 35 anos, renovável (art. 16). A outorga não implica a alienação parcial das águas, que são inalienáveis, mas o simples direito de seu uso (art.18).

O Poder Executivo Federal poderá delegar aos Estados e ao DF competência para conceder outorga de direito de uso de recurso hídrico de domínio da União. (art. 14, par.1º).

De acordo com o art. 15, a outorga de direito de uso de recursos hídricos poderá ser suspensa parcial ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado, nas seguintes circunstâncias: - não cumprimento pelo outorgado dos termos da outorga; - ausência de uso por três anos consecutivos; - necessidade premente de água para atender a situações de calamidade, inclusive as decorrentes de condições climáticas adversas; - necessidade de se prevenir ou reverter grave degradação ambiental; - necessidade de se atender a usos prioritários, de interesse coletivo, para os quais não se disponha de fontes alternativas; - necessidade de serem mantidas as características de navegabilidade do corpo de água.

2.4.4. Cobrança pelo uso de recursos hídricos

Segundo o art. 19, a cobrança pelo uso de recursos hídricos objetiva: - reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor; - incentivar a racionalização do uso da água; - obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções previstos nos planos de recursos hídricos.

Constitui um dos próprios fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, elencado já no art. 1º, II, da Lei 9.433/97, a concepção de que a "água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico". Entretanto, a cobrança pelo uso de recursos hídricos ainda depende de regulamentação legal para sua efetiva implantação pelo Poder Público.²⁶

Já o princípio da racionalização do uso da água (e também do uso do solo, do subsolo e do ar) é previsto também na Lei 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente. O art. 4º, VII, desta lei também prevê, entre os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, a "imposição" ao usuário da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos. Trata-se, basicamente, da incorporação, pela legislação ambiental brasileira, do princípio do usuário-pagador, já consagrado em legislações de diversos países, das formas mais diversas.

Estão sujeitos a cobrança os usos de recursos hídricos que dependem de outorga do Poder Público (art. 20), já elencados no Capítulo anterior. Na fixação dos valores a serem cobrados pelo uso dos recursos hídricos devem ser observados os seguintes critérios (art. 21): - nas derivações, captações e extrações de água, o volume retirado e seu regime de variação; - nos lançamentos de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, o volume lançado e seu regime de variação e as características físico-químicas, biológicas e de toxicidade do afluentes.

Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados (art. 22): I - no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos; II - no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. De acordo com o par. 1º, a aplicação nas despesas previstas no inciso II é limitada a 7,5% (sete e meio por cento) do total arrecadado. Já o par. 2º estabelece que os valores arrecadados poderão ser aplicados a fundo perdido em projetos e obras que alterem, de modo benéfico à coletividade, a qualidade, a quantidade e o regime de vazão de um corpo de água.

Ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos cabe estabelecer os critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso (art. 35, X). Aos Comitês de Bacia Hidrográfica compete estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados (art. 37, VI). Às Agências de Água cabe efetuar, mediante delegação do outorgante, a cobrança pelo uso de recursos hídricos, analisar e emitir pareceres sobre os projetos e obras a serem financiados com recursos gerados pela cobrança pelo uso de recursos hídricos e encaminhá-los à instituição financeira responsável pela administração desses recursos e acompanhar a administração financeira dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos em sua área de atuação (art. 41, III, IV e V)

2.4.5. Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos

De acordo com a definição legal (art. 25 da Lei 9.433/97), o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos é um sistema de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão.

Os dados gerados pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos serão incorporados no Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos, cujos princípios básicos de funcionamento são a descentralização da obtenção e produção de dados e informações, a coordenação unificada do sistema e o acesso aos dados e informações garantido a toda a sociedade. Seus objetivos são: reunir, dar consistência e divulgar os dados e informações sobre a situação qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos no Brasil, atualizar permanentemente as informações sobre disponibilidade e demanda de recursos hídricos em todo o território nacional e fornecer subsídios para a elaboração dos Planos de Recursos Hídricos. Trata-se de instrumento que visa incorporar definitivamente à lei o princípio da transparência e publicidade na gestão dos recursos hídricos, indispensável a uma efetiva gestão compartilhada entre usuários, sociedade civil e Poder Público Federal, Estadual e Municipal.

2.5. Da ação do Poder Público

De acordo com o art. 29 da Lei 9.433/97, 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; 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 hídrica com a gestão ambiental.

O Poder Executivo Federal indicará, por decreto, a autoridade responsável pela efetivação de outorgas de direito de uso dos recursos hídricos sob domínio da União, segundo o parágrafo único deste artigo. Conforme já

²⁶ O único Estado do país que já iniciou a cobrança pelo uso de recursos hídricos é o Ceará, embora ainda de forma incipiente, e com valores muito reduzidos.

dito anteriormente, o DNAEE (Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica), órgão vinculado ao Ministério das Minas e Energia, é atualmente o órgão responsável pela outorga de direitos de uso de águas federais. Entretanto, o Poder Executivo Federal pretende transferir para a Secretaria de Recursos Hídricos, do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, tais competências. Saliente-se, entretanto, que tal proposta de reestruturação administrativa ainda não está definitivamente aprovada. Até lá, continuará o DNAEE responsável.

O DNAEE será, entretanto, substituído pela ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica), quando ela estiver definitivamente constituída, no tocante às suas atribuições relativas à energia elétrica. É o que já determinou a Lei 9.427/96, que instituiu a ANEEL e estabeleceu, entre suas incumbências, a de "celebrar e gerir os contratos de concessão ou de permissão de serviços públicos de energia elétrica" (art. 3º, IV). Esta mesma lei estabelece que a ANEEL deverá "promover a articulação com os Estados e o Distrito Federal, para o aproveitamento energéticos dos cursos de água e a compatibilização com a política nacional de recursos hídricos" (art. 2º, par. Único).

Já o art. 30 da Lei 9.433/97 estabelece que, na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, 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.

De acordo com o 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.

O princípio da integração da gestão ambiental com a gestão de recursos hídricos é tido como fundamental pela maioria dos especialistas. Entre os principais fatores que alteram a qualidade das águas, está o uso inadequado do solo, principalmente pela agropecuária, mineração e urbanização em geral. A lei incorporou também a necessidade de articulação sistêmica e permanente entre os diversos setores institucionais afetos à gestão ambiental, sem o que tornam-se desarticuladas e caóticas as políticas públicas disciplinadoras do uso e gestão dos recursos hídricos.

Conforme salientam Klaus Monteiro Fins, Clementina Moreira Alves e Alexandre de Bonis, o modelo de gerenciamento de recursos hídricos existente até agora no país tem levado ao parcelamento da gestão hídrica, de forma que vários segmentos ligados à água, como energia, irrigação, saneamento promovem o seu gerenciamento particular dentro de suas particularidades.²⁷ A gestão adequada às diversidades regionais do país (caracterizadas, a grosso modo, por problemas de quantidade ou escassez na região Nordeste e de qualidade dos recursos hídricos na região Sul), bem como a articulação da União com os Estados, para a gestão de recursos hídricos de interesse comum, são também premissas fundamentais ao novo modelo que a lei pretende implantar.

2.6. Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

2.6.1. Constituição Federal- CF

Em seu artigo 21, XIX, a CF determina ser da competência da União "instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso", e a Lei 9.433/97 veio justamente cumprir este mandamento constitucional, suprimindo lacuna legislativa existente até então.

2.6.2. Objetivos

Em seu art.32 e seguintes, a Lei 9.433/97 cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, com os objetivos de: I- coordenar a gestão integrada das águas; II - arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos; III - implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos; IV - planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos e V - promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

²⁷ MONTEIRO FINS, Klaus & MOREIRA ALVES, Clementina & DE BONIS, Alexandre. "A Lei Federal de Recursos Hídricos (Política de Gerenciamento de Recursos Hídricos no Brasil. Lei 9.433, de 08 de janeiro de 1997", in *Anais do Congresso Internacional de Direito Ambiental*, Instituto "O Direito por um Planeta Verde", 1997.

2.6.3. Integrantes

SISTEMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS
HÍDRICOS (INTEGRANTES- art.33)



2.7. Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

2.7.1. Composição e Competências Legais - Vide Quadro III

2.7.2. Gestão

De acordo com o art.36 da Lei 9.433/97: - Presidente: Ministro do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Secretário Executivo: titular do órgão integrante da estrutura do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, responsável pela gestão dos recursos hídricos.

2.7.3. Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos

De acordo com o art. 45, será exercida pelo órgão integrante da estrutura do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, responsável pela gestão dos recursos hídricos. (Atualmente, é a Secretaria de Recursos Hídricos).

As competências legais da Secretaria Executiva são elencadas no art.46: - prestar apoio administrativo, técnico e financeiro ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos; - coordenar a elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos e encaminhá-lo à aprovação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos; - instruir os expedientes provenientes dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos e dos Comitês de Bacia Hidrográfica; - coordenar o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos; - elaborar seu programa de trabalho e respectiva proposta orçamentária anual e submetê-los à aprovação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

**QUADRO III -
CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS**

Composição (art.34)	Competências legais (art. 35)
-representantes dos Ministérios e Secretarias da Presidência da República com atuação no gerenciamento ou no uso de recursos hídricos; *	- promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estaduais e dos setores usuários;
-representantes indicados pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos;	- arbitrar, em última instância administrativa, os conflitos existentes entre Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos;
-representantes dos usuários de recursos hídricos;	
- representantes das organizações civis de recursos hídricos.	- deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados em que serão implantados;
	-deliberar sobre as questões que lhe tenham sido encaminhadas pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos ou pelos Comitês de Bacia Hidrográfica;
	-analisar propostas de alteração da legislação pertinente a recursos hídricos e à Política Nacional de Recursos Hídricos;
	- 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;
	-aprovar propostas de instituição dos Comitês de Bacia Hidrográfica e estabelecer critérios gerais para a elaboração de seus regimentos;
	-acompanhar a execução do Plano Nacional de Recursos Hídricos e determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;
	- estabelecer critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso.

* **OBS.:** O nº de representantes do Poder Executivo Federal não poderá exceder à metade mais um do total dos membros do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (art.34, parágrafo único)

2.8. Comitês de Bacia Hidrográfica.

2.8.1. Composição

De acordo com o art. 39, os Comitês de Bacia Hidrográfica são 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 em sua área de atuação; - das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia. O art. 39 estabelece ainda as seguintes regras:

1) O número de representantes, bem como os critérios para sua indicação, serão estabelecidos nos regimentos dos comitês, limitada a representação dos poderes executivos da União, Estados, DF e municípios à metade do total de membros (par.1º); 2) Nos Comitês de Bacia Hidrográfica de bacias de rios fronteiriços e transfronteiriços de gestão compartilhada, a representação da União deverá incluir um representante do Ministério das Relações Exteriores (par.2º);

- 3) Nos Comitês de Bacia Hidrográfica de bacias cujos territórios abranjam terras indígenas devem ser incluídos representantes: I - da FUNAI, como parte da representação da União; II - das comunidades indígenas ali residentes ou com interesses na bacia (par.3º) - (Sobre o **Aproveitamento de Recursos Hídricos de Terras Indígenas**, veja capítulo específico);
- 4) A participação da União nos Comitês de Bacia Hidrográfica com área de atuação restrita a bacias de rios sob domínio estadual, dar-se-á na forma estabelecida nos respectivos regimentos. (par.4º);
- 5) Os Comitês de Bacia Hidrográfica serão dirigidos por um Presidente e um Secretário, eleitos dentre seus membros (art.40).

2. 8.2. Área de Atuação

De acordo com o art. 37, os Comitês de Bacia Hidrográfica terão como área de atuação: - a totalidade de uma bacia hidrográfica; -a sub-bacia hidrográfica de tributário do curso de água principal da bacia, ou de tributário desse tributário; - grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas. Estabelece o parágrafo único que a instituição de Comitês de Bacia Hidrográfica em rios de domínio da União será efetivada por ato do Presidente da República.

2.8.3. Competências legais

São estabelecidas no art. 38, e são elas:

- promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes;
- arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos;
- aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia;
- acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;
- propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito da isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes;
- estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados;
- estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

OBS: Das decisões dos Comitês de Bacia Hidrográfica caberá recurso ao Conselho Nacional ou aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com sua esfera de competência.

2.9. Agências de Água

2.9.1 Área de atuação e requisitos para criação

As Agências de Água exercem a função de secretaria executiva dos Comitês de Bacia Hidrográfica, e deverão ter a mesma área de atuação destes. Sua criação deverá ser autorizada pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, mediante solicitação de um ou mais Comitês de Bacia Hidrográfica. (arts. 41 e 42 da Lei 9.433/97)

De acordo com o seu art. 43, a criação de uma Agência de Água é condicionada a dois requisitos: I - prévia existência do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica; II - viabilidade financeira assegurada pela cobrança do uso dos recursos hídricos em sua área de atuação.

O art. 51 da referida lei, em suas Disposições Gerais e Transitórias, estabelece que os consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas poderão receber delegação do Conselho Nacional ou dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, por prazo determinado, para o exercício de funções de competência das Agências de Água, enquanto estas não estiverem constituídas.

2.9.2. Competências legais

São elas: I - manter balanço atualizado da disponibilidade de recursos hídricos em sua área de atuação; II - manter o cadastro de usuários de recursos hídricos; III - efetuar, mediante delegação do outorgante, a cobrança pelo uso de recursos hídricos; IV - analisar e emitir pareceres sobre os projetos e obras a serem financiados com recursos gerados pela cobrança pelo uso de recursos hídricos e encaminhá-los à instituição financeira responsável pela administração desses recursos; V - acompanhar a administração financeira dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos em sua área de atuação; VI - gerir o Sistema de Informações de Recursos Hídricos em sua área; VII - celebrar convênios e contratar financiamentos e serviços para a execução de suas competências; VIII - elaborar a sua proposta orçamentária e submetê-la à apreciação do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica; IX - promover os estudos necessários para a gestão dos recursos hídricos em sua área de atuação; X - elaborar o Plano de Recursos Hídricos para apreciação do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica; XI - propor ao respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica: a) o enquadramento dos corpos de água nas classes de uso, para encaminhamento ao respectivo Conselho Nacional ou Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com o domínio destes; b) os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos; c) o plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

2.10. Organizações civis de recursos hídricos

As organizações civis de recursos hídricos, cujos representantes integram o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, são divididas pela Lei 9.433/97 em cinco categorias: consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas, associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos, organizações técnicas e de ensino e pesquisa com interesse na área de recursos hídricos, organizações não-governamentais

com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade e outras organizações reconhecidas pelo Conselho Nacional ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos. (art.47)

De acordo com o art.48, as organizações civis de recursos hídricos devem ser legalmente constituídas para integrar o Sistema Nacional de Recursos Hídricos. Ou seja, elas devem ter os seus estatutos e atos constitutivos inscritos nos registros competentes, pois esta é a forma pela qual as sociedades civis adquirem personalidade jurídica própria, distinta da dos seus membros e fundadores.

Vê-se que a lei se preocupou em criar modalidades diferentes de organizações civis de recursos hídricos, englobando tanto associações locais de usuários diretos de recursos hídricos (como pescadores, populações ribeirinhas, etc.), quanto organizações de natureza mais técnica, com interesse mais científico ou acadêmico no estudo de recursos hídricos, incluindo também um conceito bastante abrangente de "organizações não governamentais com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade", ou seja não apenas organizações com área de atuação específica ou limitada às questões atinentes aos recursos hídricos, mas também todas aquelas dedicadas à defesa de outros interesses definidos como "difusos e coletivos", ou seja: proteção do patrimônio público, social, histórico e cultural, proteção de outros bens ambientais e de defesa do consumidor, dos direitos de povos indígenas e outras minorias étnicas, como remanescentes das comunidades dos quilombos, além de outras populações tradicionais, como pescadores, caiçaras, ribeirinhos, etc. Todas estas organizações estão abrangidas pelo conceito estabelecido na lei.

2.11. Infrações e penalidades administrativas

As atividades nocivas e lesivas aos recursos hídricos estão sujeitas a sanções administrativas, previstas na Lei 9.433/97 e em outros diplomas legais. As sanções - que podem ser de natureza administrativa, civil ou penal - são as medidas repressivas que podem infligidas pelo Poder Público para assegurar a execução da lei.

A Lei 9.433/97 define, em seu art.49 e seguintes, as condutas consideradas infrações das normas de utilização dos recursos hídricos superficiais ou subterrâneos: - derivar ou utilizar recursos hídricos para qualquer finalidade, sem a respectiva outorga de direito de uso, - iniciar a implantação ou implantar empreendimento relacionado com a derivação ou a utilização de recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos, que implique alterações no regime, quantidade ou qualidade dos mesmos, sem autorização dos órgãos ou entidades competentes, - utilizar-se dos recursos hídricos ou executar obras ou serviços relacionados com os mesmos em desacordo com as condições estabelecidas na outorga, - perfurar poços para extração de água subterrânea ou operá-los sem a devida autorização, - fraudar as medições dos volumes de água utilizados ou declarar valores diferentes dos medidos, - infringir normas estabelecidas no regulamento da lei e nos regulamentos administrativos, compreendendo instruções e procedimentos fixados pelos órgãos ou entidades competentes, - obstar ou dificultar a ação fiscalizadora das autoridades competentes no exercício de suas funções. As penalidades previstas são: advertência por escrito, multa, simples ou diária, proporcional à gravidade da infração, de R\$ 100,00 a R\$ 10.000,00, embargo provisório e embargo definitivo, com revogação da outorga. Sempre que da infração cometida resultar prejuízo a serviço público de abastecimento de água, riscos à saúde ou à vida, perecimento de bens ou animais, ou prejuízos de qualquer natureza a terceiros, a multa a ser aplicada nunca será inferior à metade do valor máximo cominado em abstrato (R\$10.000,00 - dez mil reais), segundo o art.50, par.1º.

A Lei 9.433/97 dispõe expressamente (art.50, par.2º), que a aplicação de tais penalidades administrativas se dará sem prejuízo de responderem os infratores pela indenização dos danos a que derem causa (ou seja, responsabilidade administrativa independente da civil, e as duas ensejam sanções diferentes). Sobre as diferenças entre a responsabilidade civil, administrativa e criminal por danos causados aos recursos hídricos se falará no capítulo próprio.

3. Classificação das águas

Diversas são as formas e os critérios para a classificação das águas. Vejamos as mais comumente usadas pela doutrina e por textos legais.

3.1. Externas e Internas

Águas externas são as que contornam o continente, como o mar territorial, as águas contíguas e o alto-mar, e estão sujeitas a regras internacionais- e internas - as que banham exclusivamente o território nacional ou lhe servem de divisa com outros Estados. São internas ou interiores: rios, lagos e mares interiores, os portos, canais e ancoradouros, as baías, golfos e estuários. José Afonso da Silva²⁸ lembra ainda a classificação das águas em **subterrâneas**²⁹, como os lençóis freáticos, localizados a certa profundidade no subsolo, e **superficiais**: as que se mostram na superfície da Terra: rios, lagos, etc.

3.2. Segundo o Código de Águas (CA)

²⁸ DA SILVA, José Afonso. *Direito Ambiental Constitucional*, pp. 84 e seguintes

²⁹ Encontra-se em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei 7.127/86, que dispõe sobre as águas subterrâneas.

O CA divide as águas, conforme seu domínio e uso, em **públicas, comuns e particulares**. As águas públicas podem ser de **uso comum ou dominiais**, conforme se destinem à utilização geral da comunidade ou pertençam ao domínio patrimonial de qualquer das entidades estatais (União, Estados e Municípios)³⁰. O art.3º do CA estabelece que a perenidade das águas é essencial para que elas se possam considerar públicas e o art.5º considerada públicas, de uso comum, todas as águas situadas nas zonas periodicamente assoladas pelas secas.

³⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 18ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 1993, p.467 e seguintes

3.3. Águas públicas e particulares

Para Hely Lopes Meirelles³¹, águas públicas são todas as que pertencem a uma pessoa jurídica de Direito Público ou têm destinação pública (*uti universi*). Águas comuns são as correntes não navegáveis nem fluviáveis, e águas particulares são as nascentes e todas as demais situadas em propriedade privada, desde que não estejam classificadas entre as públicas ou as comuns. Para esse autor, só poderão ser águas particulares as nascentes e as correntes que não se enquadrem nos conceitos de rio e lago, nem concorram para tornar outras navegáveis ou fluviáveis. Ele salienta que os lagos não se confundem com **lagoas**, pois estas pertencem aos proprietários das terras que as circundam.

A lei que recentemente instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/97), estabelece, entretanto, já em seu art.1º, I, que a "água é um bem de domínio público", eliminando, portanto, o domínio particular sobre a água.

Antes mesmo da edição da nova lei, José Afonso da Silva³² já entendia que não fazia sentido a divisão entre águas do domínio particular e do domínio público, porque a água é um bem insuscetível de apropriação privada.

"Toda água é bem de uso comum de todos" - esta seria, segundo José Afonso da Silva, a posição da Constituição Federal. José Afonso da Silva já entendia que a classificação do Código de Águas em águas públicas (de uso comum e dominiais), águas comuns e águas particulares, estaria carecendo de reformulação para excluir a idéia de propriedade privada, superada pela Constituição Federal. Tratava-se, entretanto, de posição não unânime na doutrina especializada, entendendo outros autores que poderiam ser considerados particulares os cursos de água com nascente e foz em terras particulares. Esta ambigüidade, entretanto, parece estar superada pela nova lei, que conforme já dito, afirma expressamente, que "toda água é um bem de domínio público", como o primeiro de seus fundamentos elencados no art.1º

3.4. Código Civil: relações de vizinhança

Em seu art.66, I, o Código Civil (Lei 3.071/16, com diversas alterações posteriores) estabelece que os rios e mares são "bens públicos de uso comum do povo". Ele contém dispositivos que regulam o uso das águas particulares e sua repartição entre vizinhos (arts. 563 e 568). Para Theotônio Negrão³³, estes artigos do Código Civil já não estão mais em vigor, e foram substituídos pelos arts. 68 a 138 do Código de Águas. Outros autores entendem que ainda estão em vigor, e devem ser aplicados, embora com adaptações.

3.5. Águas pluviais e Águas nocivas

São outras duas modalidades de águas estabelecidas pelo Código de Águas (CA). As primeiras são as que procedem imediatamente das chuvas (art.102), e pertencem ao dono do prédio onde caem diretamente, podendo o mesmo dispor delas à vontade (art.103). A todos é lícito apanhar as águas pluviais (art.108). As disposições relativas às águas nocivas - contaminadas ou inquinadas pela indústria ou pela agricultura - demonstram as primeiras preocupações legislativas em proteger a qualidade das águas e responsabilizar, civil e criminalmente, os seus poluidores.

Assim, em seu art. 109, o CA estabelece que a ninguém é lícito conspurcar ou contaminar as águas que consome, com prejuízo de terceiros. Ademais, o art. 110 do mesmo diploma legal dispõe que os trabalhos para a salubridade das águas serão executados à custa dos infratores, que, além da responsabilidade criminal, se houver, responderão pelas perdas e danos que causarem e por multas administrativas. Já o art.111 do CA prevê que, "se os interesses relevantes da agricultura ou da indústria o exigirem, e mediante expressa autorização administrativa, as águas poderão ser inquinadas, mas os agricultores ou industriais deverão providenciar para que elas se purifiquem, por qualquer processo, ou sigam o seu esgoto natural".

Embora a tendência moderna seja no sentido contrário, ou seja, de não se permitir o lançamento de resíduos industriais e agrícolas nos cursos de água sem medidas prévias de purificação e tratamento, nota-se, no espírito da lei, uma preocupação, ainda embrionária, com a proteção da qualidade ambiental das águas.

3.6. Águas minerais

Têm regulamentação específica no Direito brasileiro: o Código de Águas Minerais (Decreto-Lei 7.841/45). De acordo com o art. 1º deste decreto, "Consideram-se águas minerais todas aquelas provenientes de fontes naturais ou artificialmente captadas que possuam composição química ou propriedades físicas ou físico-químicas distintas das águas comuns, com características que lhes confiram uma ação medicamentosa". O Código de Águas Minerais dispõe sobre sua pesquisa, lavra e exploração industrial, e sobre as estâncias hidrominerais. O Decreto 78.171/76 regula o controle e a fiscalização das águas minerais.

³¹ Ob.cit., p.467

³² Ob.cit., p.468

³³ NEGRÃO, Theotônio. *Código Civil Comentado*.

19

4. O domínio público sobre os recursos hídricos: Bens da União e dos Estados, segundo a Constituição Federal (CF)

A Constituição Federal arrola os bens da União (art.20) e os bens dos Estados (art.26), dividindo os recursos hídricos entre estes dois entes estatais.

Para alguns autores, como Maria Luiza Machado Granziera,³⁴ os municípios não têm mais domínio fluvial ou lacustre. Se a nascente e a foz se localizarem em um só Estado, o rio será estadual. Se seu curso ultrapassar os limites territoriais de um Estado, o rio será federal. Para esta autora, o art.29 do Código de Águas está derogado, porque atribuía domínio fluvial ou lacustre aos municípios, o que não existe mais.

Já Paulo Affonso Leme Machado³⁵ acha possível afirmar-se a existência de águas municipais, "quando uma corrente de água nasça em um município e tenha sua foz, junto ao mar, no próprio Município".(situação que, na prática, é difícil de ocorrer)

José Afonso da Silva³⁶ também considera que a CF reparte o domínio das águas entre a União e os Estados, eliminando as antigas águas municipais, com o que concorda Cid Tomanik Pompeu³⁷.

³⁴ MACHADO GRANZIERA, Maria Luiza. *Direito de Águas e Meio Ambiente*. Editora Ícone, São Paulo, 1993. p.48.

³⁵ LEME MACHADO, Paulo Affonso. *Direito Ambiental Brasileiro*, Malheiros Editores, São Paulo, 6ª. ed., 1996, p. 329

³⁶ Ob.cit., p.85

³⁷ POMPEU, Cid Tomanik. "O Município e os Recursos Hídricos", em *Informativo Municipalista*, jan/90, citado pelo próprio José Afonso da Silva).

4.1. - Bens da União: (art. 20 da CF:)

- 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; (III)
- ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as áreas referidas no art.26, II; (IV)
- recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; (V)
- mar territorial (VI)
- terrenos de marinha e seus acrescidos (VII)
- potenciais de energia hidráulica (VIII)*
OBS: Devem ser também incluídos no rol de bens da União os depósitos de água decorrentes de obras da União (como os açudes construídos nas regiões assoladas pelas secas), conforme art. 26, I, da CF

4.2. - Bens dos Estados: (art.26 da CF)

- águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União; (I)
OBS: Incluem-se, portanto, os lagos em terreno de seu domínio e os rios que tenham nascente e foz no seu território, salvo os que estiverem nas condições do art.20, III, como de domínio da União.
- as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros; (II)
- ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União (III)

5. Competências - Legislativa e Executiva - da União, Estados e Municípios, em relação aos recursos hídricos

5.1. Competência legislativa: privativa e concorrente

Inicialmente, deve-se salientar que a competência legislativa (para legislar, editar normas legislativas) não se confunde com a competência executiva (ou material, que diz respeito à prestação dos serviços referentes àquelas matérias, à adoção de medidas concretas e de providências administrativas). Vide **Quadros IV.1., IV.2.e IV.3.**

O sistema de repartição de competências entre as três entidades estatais (União, Estados e Municípios) estabelecido pela Constituição - em matéria ambiental em geral, e em relação aos recursos hídricos em especial - é bastante criticado pela doutrina especializada, por ser centralizador, por um lado, e ambíguo. Vejamos.

A União tem competência legislativa privativa (ou seja, exclusiva) para legislar sobre águas e energia (art.22, IV), embora o parágrafo único estabeleça que lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas, e o art.20, par.1º, assegure aos Estados, ao DF e aos municípios participação no resultado da exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica.

Por outro lado, o art.26, I, atribui aos Estados o domínio de águas superficiais e subterrâneas. Por esta razão, pondera José Afonso da Silva³⁸ que não é coerente atribuir aos Estados o domínio de águas superficiais e subterrâneas, sem lhes reconhecer a competência para legislar, ainda que fosse apenas suplementamente. Indaga o autor: Como poderão os Estados administrar suas águas, se a competência para legislar sobre elas é privativa da União?

Já o art. 24, VI e VII atribui à União, Estados e DF competência para legislar concorrentemente sobre: conservação da natureza e dos recursos naturais (estando os recursos hídricos incluídos neste conceito), proteção ao meio ambiente e controle da poluição, e responsabilidade por danos ao meio ambiente, que seriam também termos suficientemente elásticos para abranger a proteção da qualidade das águas e o controle da poluição hídrica, bem como a responsabilidade por atos lesivos. Esclareça-se que a competência da União para legislar de forma concorrente significa que: a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais, que poderão ser suplementadas pelos Estados, e, no caso de inexistir lei federal sobre normas gerais, os Estados podem exercer a competência legislativa plena. A superveniência de lei federal sobre normas gerais, entretanto, suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (pars. 1º, 2º, 3º e 4º do art.24 da Constituição Federal-CF)

QUADRO IV. 1.

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO (art.22 da CF)

- Compete privativamente à União legislar sobre:
- águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão (IV)
Parágrafo único - Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

QUADRO IV.2.

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DA UNIÃO, ESTADOS E DF (art. 24 da CF)

- Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
- florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; (VI)
- responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VIII).

QUADRO IV.3

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS (art.30 da CF)

- Compete aos Municípios:
- legislar sobre assuntos de interesse local; (I)
- suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (II)

³⁸ Ob. cit., pp 265

5.2. Competência executiva

Também o art.23, VI e XI da CF estabelecem a competência comum (**executiva ou material**) da União, Estados e Municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

É justamente com base na competência legislativa concorrente e na competência executiva comum, descritas acima, que muitos Estados têm legislado sobre recursos hídricos, apesar de o art.22 da CF estabelecer a competência legislativa privativa da União. Muitas Constituições Estaduais inseriram capítulos e artigos dedicados à proteção dos recursos hídricos (Vide **Quadros VI e VII**)

Paulo Affonso Leme Machado³⁹ salienta, entretanto, que a normatividade dos Estados sobre águas fica dependente do que dispuser a lei federal, a que cabe definir os padrões de qualidade das águas e os critérios de classificação das águas de rios, lagos, lagoas, etc. Os Estados não podem, pois, estabelecer condições diferentes para cada classe de água e nem inovar no que concerne ao sistema de classificação nem sobre os critérios de uso. Com tal entendimento concorda José Afonso da Silva⁴⁰, lembrando que, nas águas estaduais, competirá aos órgãos estaduais fazer a aplicação dos critérios federais e efetuar a classificação, e é válida a disciplina do uso do solo para proteção dos mananciais, por lei estadual, nas regiões metropolitanas.

QUADRO V.1.

COMPETÊNCIA EXECUTIVA DA UNIÃO (art.21 da CF):

- Compete à União:
- explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: (XII)
- 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; (b)
- os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; (d)
- os portos marítimos, fluviais e lacustres (f)
- planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações; (XVIII) -
- instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso; (XIX)
- instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (XX)

QUADRO V.2.

A COMPETÊNCIA EXECUTIVA DA UNIÃO, DOS ESTADOS, DO DF E DOS MUNICÍPIOS (art.23 da CF)

- É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
- proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; (VI)
- registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios, (XI)
OBS: Abre-se aos Estados, DF e Municípios, em comum com a União, a competência para registrar, acompanhar, fiscalizar as concessões, sendo tais concessões de competência da União, de acordo com o art. 21, XII, "b" da CF. Saliente-se, entretanto, que a Lei 9.433, de 8/1/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, em seu art.14, par.1º, estabelece que o Poder Executivo Federal poderá delegar aos Estados e ao Distrito Federal competência para conceder outorga de direito de uso de recurso hídrico de domínio da União)

QUADRO VI.

CONSTITUIÇÕES DOS ESTADOS - CAPÍTULOS DO "MEIO AMBIENTE"⁴¹

ESTADOS	Dispositivos da Constituição Estadual
Acre	artigos 206 e 207
Alagoas	artigos 217 a 221
Amazonas	artigos 229 a 241
Bahia	artigos 212 a 226
Ceará	artigos 259 a 271
Espírito Santo	artigos 186 a 196

³⁹

⁴⁰

⁴¹ Extraídos da publicação feita pelo Serviço de Comunicação Social da PETROBRÁS, "Constituições Estaduais. Capítulo do Meio Ambiente." Rio de Janeiro. 1992

Goiás	artigos 127 a 132
Maranhão	artigos 239 a 250
Mato Grosso	artigos 263 a 283
Mato Grosso do Sul	artigos 222 a 226
Minas Gerais	artigos 214 a 217
Pará	artigos 252 a 259
Paraíba	artigos 227 a 235
Paraná	artigos 207 a 209
Pernambuco	artigos 204 a 216
Piauí	artigos 237 a 246
Rio de Janeiro	artigos 258 a 279
Rio Grande do Norte	artigos 150 a 154
Rio Grande do Sul	artigos 247 a 259
Rondônia	artigos 218 a 232
Santa Catarina	artigos 181 a 185
São Paulo	artigos 191 a 204
Sergipe	artigos 232 a 234
Tocantins	artigo 110 a 113

Unidade da Federação	Dispositivos da Lei Orgânica
Distrito Federal	artigos 278 a 311

QUADRO VII
CONSTITUIÇÕES DE ALGUNS ESTADOS - DISPOSITIVOS QUE REGULAMENTAM OS RECURSOS
HÍDRICOS E OUTRAS MATÉRIAS AFINS⁴²:

ESTADO	ARTIGOS
SÃO PAULO	205 a 213
MINAS GERAIS	216, II, III e par. 1º, 249 a 255
RIO GRANDE DO SUL	7º, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, 162, 171, 172, 247 a 249, 251, X
BAHIA	198 a 204, 214, II, IX, 215, 216, V, VI, VII, par. 1º, 226 V, VII
MATO GROSSO	263, parágrafo único, III, VI, XV, 274, 279, 284 a 296
CEARÁ	259, parágrafo único, XXI, 261, 265, I, IV e V, 268, 269, 270, 271, 318 a 326
SANTA CATARINA	182, VIII, 183, 184, V, 144, par. 2º, II, 145

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	ARTIGOS DA LEI ORGÂNICA
DISTRITO FEDERAL	16, X, XI, 46, II, 188, IX, 279, V, X, XVI, 282 a 284, 312, VII, 332 a 334, 344, par. 4º

6. Legislação Estadual sobre Gerenciamento de Recursos Hídricos -

Muitos Estados não esperaram pela edição da Lei Federal nº 9.433/97 para promulgar a sua própria regulamentação do uso e gerenciamento de recursos hídricos. Vejamos alguns exemplos de Estados que se adiantaram à legislação federal. Note-se que muitos Estados ainda não regulamentaram a matéria, e outros estão ainda em fase de elaboração legislativa, como é o Estado do Mato Grosso, em que o Poder Executivo Estadual já enviou à Assembléia Legislativa projeto de lei dispendo sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Estadual de Recursos Hídricos.

ESTADO	LEGISLAÇÃO
São Paulo	Lei 7.663/91, sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos

⁴² Como política energética, irrigação, saneamento, pesca, proteção à água potável, contra substâncias danosas à saúde, poluição hídrica, acesso a praias, etc.

Ceará	Lei 11.896/92, sobre a Política e o Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos
Santa Catarina	Lei 9.022/93
Distrito Federal	Lei 512/93
Minas Gerais	Lei 11.504/94
Bahia	Lei 6.855/95
Rio Grande do Sul	Lei 10.350/94 ⁴³

6.1. São Paulo

A legislação estadual paulista sobre recursos hídricos está entre as mais avançadas do país, tendo consagrado, muito antes da edição da Lei Federal 4.333/97 uma série de princípios modernos atinentes ao uso e gerenciamento de recursos hídricos, já consagrados em tratados internacionais e na doutrina especializada. A motivação para os avanços conquistados na legislação paulista talvez se deva às enormes dificuldades para suprir as demandas de água de 15 milhões de pessoas !! A Lei Federal acabou por incorporar, na verdade, conceitos e instrumentos já estabelecidos na Lei Paulista (7.663/91).

A Constituição Paulista dedica uma Seção (II) no Capítulo (IV) que dispõe sobre o Meio Ambiente, Recursos Naturais e Saneamento. O *caput* do art. 205 dispõe que o estado instituirá, por lei, sistema integrado de gerenciamento de recursos hídricos, congregando órgãos estaduais e municipais e a sociedade civil, e assegurará meios financeiros e institucionais para: utilização racional das águas superficiais e subterrâneas e sua prioridade para abastecimento às populações, aproveitamento múltiplo dos recursos hídricos e o rateio dos custos das respectivas obras, na forma da lei, defesa contra eventos críticos, celebração de convênios com Municípios, gestão descentralizada, participativa e integrada em relação aos demais recursos naturais e às peculiaridades da respectiva bacia hidrográfica e o desenvolvimento do transporte hidroviário e seu aproveitamento econômico.

A Lei 7.663/91, que estabeleceu a Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos serviu de referência não só para os demais Estados que decidiram implantar os seus próprios sistemas, como também para a própria lei federal, conforme já dito. O 1º Plano Estadual de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo foi aprovado ainda em 91.

O Conselho Estadual de Recursos Hídricos e o Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos já haviam sido criados em 87, pelo Decreto 27.576, mas tiveram que se adaptar às disposições da Lei 7.663/91. O Conselho Estadual de Recursos Hídricos, através da Deliberação 02/93, aprovou normas para composição, organização, competência e funcionamento dos Comitês de Bacia Hidrográfica. O Comitê das Bacias Hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá teve o seu estatuto aprovado em 18/11/93.

Já o Decreto 37.300/93 regulamentou o Fundo Estadual de Recursos Hídricos, criado pela Lei 7.663/91. Tais instrumentos normativos dão a dimensão dos avanços já conquistados por São Paulo na regulamentação legal de seus recursos hídricos.

Cabe finalmente destacar que o Poder Executivo de São Paulo já encaminhou à Assembléia Legislativa projeto de lei que dispõe sobre diretrizes e normas para a proteção e recuperação das bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional do Estado de São Paulo. O projeto de lei, além de definir diretrizes e normas gerais, estabelece uma política de gestão descentralizada, através da criação de um Sistema de Planejamento e Gestão, e remete para leis específicas a criação de Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais. A gestão das bacias hidrográficas passa também a ser vinculada ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

6.2. Ceará

Está entre os primeiros Estados do Nordeste a estabelecer uma Política e um Sistema Estaduais de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Adotou alguns conceitos já estabelecidos pela lei paulista e incorporou outros, articulando-se com o governo federal através de convênio com o DNOCS (Departamento Nacional de Obras contra Secas), através do qual o Estado do Ceará recebeu incumbências de gestão das águas dos açudes construídos por este órgão federal⁴⁴.

A Lei 11.896/92, sobre a Política e o Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos, definiu princípios, diretrizes e instrumentos de gerenciamento, a outorga de direitos de uso e cobrança pelo uso de recursos hídricos, bem como o rateio de custos das obras de recursos hídricos. Instituiu o Plano Estadual de Recursos Hídricos e o Fundo Estadual de Recursos Hídricos, com recursos obtidos com a cobrança pelo uso da água. Destaque-se que é o primeiro - e por enquanto o único - Estado brasileiro que já implantou, concretamente, sistema de cobrança pelo uso da água, embora de forma ainda incipiente e limitada.

⁴³ Informações extraídas do estudo "A Legislação e os Sistemas de Gerenciamento de Recursos Hídricos", realizado por IRACHANDE, Aninho M. e CHRISTOFIDIS, Demetrios, para a Disciplina: Gestão Ambiental, do Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade de Brasília.

⁴⁴ Informações também extraídas do estudo citado acima.

O Estado do Ceará já iniciou estudos para implantação do Comitê da Bacia Hidrográfica do rio Curu, criado em disposição transitória da lei.

6.3. Mato Grosso

A razão de sua inclusão neste estudo, apesar de não ter ainda aprovado uma legislação dispondo sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e instituindo um Sistema Estadual de Recursos Hídricos, é o fato de ser considerado, por alguns especialistas, o "Estado das Águas". Apresenta em seu território as principais nascentes de três importantes bacias hidrográficas brasileiras: a Amazônica, que ocupa uma área de 592.383 km², a Araguaia/Tocantins, com uma área de 132.238 km² e a Platina, com cerca de 176.800 km². O Estado apenas "exporta" água, e praticamente não recebe água de nenhum outro Estado ou país, o que determina sua particular responsabilidade na proteção da qualidades das suas águas.

A Constituição mato-grossense dedica aos recursos hídricos uma seção específica (II) no Capítulo que trata dos recursos naturais, disciplinando a matéria nos arts. 284 a 296. Determina que a administração pública mantenha atualizado Plano Estadual de Recursos Hídricos e institua, por lei, sistema de gestão dos recursos financeiros e mecanismos institucionais necessários a garantir: utilização racional e armazenamento das águas, seu aproveitamento múltiplo e proteção contra regimes que possam comprometer o seu uso, atual ou futuro, e contra eventos críticos.(art.284). Estabelece ainda que a gestão dos recursos hídricos deverá ser descentralizada, participativa e integrada em relação aos demais recursos naturais, e que as diretrizes da Política Estadual de Recursos Hídricos serão estabelecidas em lei. (arts. 285 e 286).

A Constituição do Estado do Mato Grosso estabelece ainda que o Estado celebrará convênios com os Municípios para a gestão das águas de interesse exclusivamente local, condicionada às políticas e diretrizes estabelecidas a nível de planos estaduais de bacias hidrográficas, de cuja elaboração deverão participar os Municípios (art. 287). Ademais, o Estado e os municípios deverão estabelecer programas conjuntos, visando ao tratamento de despejos urbanos e industriais e de resíduos sólidos, de proteção e de utilização racional das águas, assim como de combate às inundações e à erosão (art. 293). O Estado deverá aplicar 5% (cinco por cento) do que investir em obras de recursos hídricos, no estudo de controle de poluição das águas, de prevenção de inundações, do assoreamento e recuperação das áreas degradadas (art. 296).

Mato Grosso é um dos poucos Estados brasileiros que possui propriamente um "Código Ambiental" (Lei Complementar 38/95), ou seja, a reunião de suas leis ambientais, relativas a áreas temáticas diversas, como proteção à fauna, flora, patrimônio genético, uso e conservação do solo, etc. em um mesmo instrumento legislativo. O Código Ambiental mato-grossense dedica uma seção (VI, do Capítulo V - Dos Setores Ambientais) aos recursos hídricos, que são regulados nos arts. 77 a 81. A Lei 6.672/95 dispõe sobre a pesca, estabelecendo medidas de proteção à ictiofauna.

A Lei 6.945, de 05/11/97, dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos. Reproduz vários conceitos e princípios da Lei Federal 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, como os usos múltiplos dos recursos hídricos, a adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gerenciamento e do valor econômico da água. Estabelece que o abastecimento humano e dessedentação de animais terão prioridade sobre os demais usos. Entre as diretrizes básicas da Política Estadual de Recursos Hídricos, estão o estabelecimento da parcela dos recursos hídricos que terá utilização econômica, assegurando os padrões mínimos de preservação ambiental, o estabelecimento do rateio dos custos das obras e aproveitamentos múltiplos, de interesse comum ou coletivo, entre os beneficiários e o incentivo financeiro aos municípios que tenham criado áreas de proteção ambiental de especial interesse para os recursos hídricos, com resultados provenientes da compensação financeira do Estado pela exploração de potenciais hidroenergéticos em seu território e outros incentivos financeiros.

A reproduz, a nível estadual, os instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos (Plano Estadual de Recursos Hídricos, enquadramento dos corpos de água em classes, segundo seus usos preponderantes, outorga dos direitos de uso de recursos hídricos, cobrança pelo uso e Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos).

Estabelece o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, com a seguinte composição: Conselho Estadual de Recursos Hídricos, Comitês Estaduais de Bacias Hidrográficas e Órgão Coordenador/Gestor (a Fundação Estadual do Meio Ambiente), e cria o Fundo Estadual de Recursos Hídricos, para suporte financeiro da política de recursos hídricos. A lei mato-grossense determina que o produto da cobrança pela utilização dos recursos hídricos seja aplicado em serviços e obras hidráulicas previstas no Plano Estadual de Recursos Hídricos, nas bacias hidrográficas em que foram arrecadados os recursos. Entretanto, permite que até 20% do valor arrecadado seja aplicado em outra bacia hidrográfica.

7. POLUIÇÃO DAS ÁGUAS

7.1. Definição legal

O Decreto 73.030/73, em seu art. 13, par.1º, definiu a poluição das águas como "qualquer alteração de suas propriedades físicas, químicas ou biológicas, que possa importar em prejuízo à saúde, à segurança e ao bem-estar das populações, causar dano à flora e à fauna, ou comprometer o seu uso para fins sociais e

20 26

econômicos". Este conceito se harmoniza com a definição geral de poluição estabelecida pela Lei 6.938/81, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, segundo a qual: (art.3º, III):

"Poluição é a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos."

7.2. Código de Águas⁴⁵: normas de proteção contra a poluição das águas

Já o Código de Águas, ainda que de forma incipiente, estabelece regras de proteção dos recursos hídricos contra o uso indevido e a poluição, além de regras de responsabilidade civil e criminal, em caso de poluição hídrica. Vejamos: art. 68 - "As águas comuns e particulares ficam sob inspeção e autorização administrativa, no interesse da saúde pública e da qualidade das águas públicas." art. 98: - "São expressamente proibidas construções capazes de poluir ou inutilizar para o uso ordinário a água do poço ou nascente alheia, a ela preexistentes". - art. 109 - "A ninguém é lícito conspurcar ou contaminar as águas que não consome, com prejuízo de terceiros". art.110 - "Os trabalhos para a salubridade das águas serão executados à custa dos infratores que, além da responsabilidade criminal, se houver, responderão pelas perdas e danos que causarem e pelas multas que lhe forem impostas nos regulamentos administrativos." art.111 - "Se os interesses relevantes da agricultura ou da indústria o exigirem, e mediante expressa autorização administrativa, as águas poderão ser inquinadas, mas os agricultores ou industriais deverão providenciar para que elas se purifiquem, por qualquer processo, ou sigam o seu esgoto natural. (Saliente-se que essa regra é contrária à orientação moderna no sentido de adoção de mecanismos técnicos de armazenamento e filtração de efluentes, antes de serem despejados nos corpos d'água)

7.3. Responsabilidade civil, penal e administrativa por danos causados aos recursos hídricos

7.3.1. Responsabilidade administrativa

As condutas lesivas ao meio ambiente em geral (e aos recursos hídricos em particular, que são recursos ambientais, nos termos do art 3º, V, da Lei 6.938/81) ensejam sanções (penalidades) de três ordens: administrativa, civil e penal. As sanções administrativas são impostas pela própria Administração Pública, e são decorrentes de seu "poder de polícia ambiental" (que é a "atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza".⁴⁶

A Lei 9.605/98 (conhecida como a Lei dos Crimes Ambientais) estabelece as sanções a serem aplicadas às infrações administrativas contra o meio ambiente: advertência, multa simples, multa diária, apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração, destruição ou inutilização do produto, suspensão de venda e fabricação do produto, embargo de obra ou atividade, demolição de obra, suspensão parcial ou total de atividades, e restritiva de direitos.

7.3.2. Responsabilidade civil e penal

Já as sanções de natureza civil e penal só podem ser impostas pelo Poder Judiciário. Ou seja, só através do ajuizamento da ação judicial competente (civil ou penal), e da comprovação em juízo da responsabilidade dos infratores da legislação ambiental, são aplicadas as sanções civis e penais.

São sanções civis a condenação em dinheiro ou multa para obrigar ao cumprimento da obrigação de fazer e/ou de não fazer. As ações civis de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente podem ser propostas por cidadãos (no caso da ação popular) ou por associações dedicadas à defesa do meio ambiente, pelo Ministério Público ou órgãos públicos (no caso da ação civil pública). Podemos citar como exemplos de pedidos de ações civis públicas com a finalidade de proteger os recursos hídricos: a anulação de licenciamento ambiental concedido para instalação de hidrelétrica sem atender os requisitos da legislação ambiental, a suspensão das atividades de navegação de hidrovia instalada sem a aprovação, pelo órgão competente do Relatório de Impacto Ambiental, etc. Quando há condenação em dinheiro em ações desta natureza, os recursos são destinados a um Fundo (federal ou estadual) de reconstituição de bens ambientais.

As sanções penais estão previstas no Código Penal e nas leis penais esparsas que definem crimes ambientais e criam penalidades. Entre elas, destaca-se a Lei 9.605/98, conhecida como a "Lei dos Crimes

⁴⁵ Há divergências doutrinárias quanto à revogação ou não do Código de Águas, ou de alguns de seus dispositivos, pela Lei 9.433/97.

⁴⁶ Definição de LEME MACHADO, Paulo Affonso, na Ob. cit., p.229

Ambientais", que prevê, entre as condutas criminosas, "causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou destruição significativa da flora", apenado com reclusão de 1 a 4 anos e multa. Se tal conduta criminosa causar poluição hídrica que torne necessária a interrupção do abastecimento público de água de uma comunidade, a pena é agravada para reclusão de 1 a 5 anos.

Os crimes contra os recursos hídricos previstos no Código Penal são: "usurpação de águas", "envenenamento de água potável ou de substância alimentícia ou medicinal" e "corrupção ou poluição de água potável", previstos nos arts. 161, I, 270 e 271 do Código Penal.

Deve-se salientar que as três esferas de responsabilidade (administrativa, civil e penal) são independentes, e a imposição de uma sanção de natureza civil não impede a cumulação com outra de natureza penal ou administrativa, e vice-versa. As sanções podem - e devem- ser cumuladas.

7.3.3. Infrações e penalidades administrativas

Conforme já dito, as atividades nocivas e lesivas aos recursos hídricos estão sujeitas a sanções administrativas legalmente previstas.

A Lei 9.605/98 prevê as seguintes sanções para as infrações administrativas contra o meio ambiente em geral: advertência, multa simples, multa diária, apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração, destruição ou inutilização do produto, suspensão de venda e fabricação do produto, embargo de obra ou atividade, demolição de obra, suspensão parcial ou total de atividades e restritiva de direitos.

A Lei 9.433/97 estabelece uma série de penalidades para infrações administrativas contra os recursos hídricos, de que já falamos. Vejamos outros exemplos de sanções previstas para condutas específicas.

A Lei 5.357/67, estabelece penalidades para embarcações e terminais marítimos ou fluviais, estrangeiros ou nacionais, que lancem detritos ou óleo em águas brasileiras, que se encontrem dentro de uma faixa de 6 milhas marítimas do litoral brasileiro, ou nos rios, lagoas e outros tratos de água. Para as embarcações, está prevista multa de 2% (dois por cento) do maior salário mínimo vigente no território nacional, por tonelada de arqueação ou fração. Para os terminais marítimos ou fluviais, está prevista multa de 200 (duzentas) vezes o maior salário mínimo vigente no território nacional. Em caso de reincidência, a multa será aplicada em dobro, e a fiscalização compete ao Ministério da Marinha. (OBS: Segundo o dicionário "Aurélio", "arqueação" é medida da capacidade dos espaços internos de uma embarcação mercante, para efeito de pagamento de certos impostos, e que é expressa em toneladas de arqueação, sendo 1 tonelada de arqueação = 100 pés cúbicos = 2,82 m³)

Outras leis prevêm, de forma esparsa, infrações administrativas contra os recursos hídricos, como a Lei 6.902/81, que prevê multas, embargo e apreensão de material e máquinas usadas em atividades capazes de provocar um acentuado assoreamento das coleções hídricas em áreas de proteção ambiental, ou na implantação e funcionamento de indústrias potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de água. O Decreto 62.934/68, também prevê a penalidade administrativa de caducidade de concessão de lavra, a ser imposta em casos de reincidência de poluição de águas resultante de atividades minerárias.

8. Aproveitamento de Recursos Hídricos. Normas gerais de proteção ambiental. Exigências específicas de Estudo e Relatório de Impacto Ambiental.

8.1. Geração de energia elétrica

Os potenciais de energia hidráulica são bens da União (art. 20, VIII da Constituição Federal -CF), e constituem propriedade imóvel distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento (art.176, *caput*). Ou seja, ainda que as quedas de água (potenciais de energia hidráulica) estejam em rios estaduais, elas pertencem à União.

O aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica só poderá ser efetuado mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no país (art. 176, par.1º⁴⁷). Só não dependerá de autorização ou concessão o aproveitamento do potencial de energia renovável de capacidade reduzida. (art. 176, par.4º)

O art. 20, par.1º, da CF, assegura aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, ou compensação financeira por essa exploração.

A Lei 7.990/89 instituiu a referida compensação financeira, a Lei 8.001/90 definiu os percentuais de distribuição e o Decreto 1/91 regulamentou o pagamento da mesma. Entretanto, a Lei 9.433/97, em seu art. 54, introduziu alterações nos percentuais destinados aos órgãos do Poder Executivo, embora tenha mantido os percentuais que cabem aos Estados (45%) e aos Municípios (45%). Pela nova lei, 4,4 % (quatro inteiros e quatro décimos por cento) passaram a ser destinados à Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, 3,6% (três inteiros e seis décimos por cento) ao DNAEE (Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica), do Ministério das Minas e Energia (que será extinto quando

⁴⁷ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 5-8-1995.

constituída a ANEEL- Agência Nacional de Energia Elétrica) e 2% (dois por cento) ao Ministério da Ciência e Tecnologia.

A cota destinada à Secretaria de Recursos Hídricos deverá ser empregada na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e na gestão da rede hidrometeorológica nacional. A cota destinada ao DNAEE (e, futuramente, à ANEEL) deverá ser empregada na operação e expansão de sua rede hidrometeorológica, no estudo dos recursos hídricos e em serviços relacionados ao aproveitamento de energia hidráulica. (pars. 4º e 5º do art.54)

Já o art.21, XII, dispõe que compete à União 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.

Conforme salienta Maria Luiza Granziera⁴⁸, os impactos ambientais ocasionados por projetos hidrelétricos são enormes. A construção de uma grande barragem interrompe o curso de um rio e provoca a formação de um imenso lago a montante, em uma região que, até o enchimento do reservatório, não estava coberta pela água. São produzidas alterações no clima, nas populações ribeirinhas, há um agravamento das doenças transmitidas pela água e ocorre a modificação das condições ecológicas das espécies aquáticas.

8.2. Exigência de EIA/RIMA para obras hidráulicas

Não é por outra razão que a Resolução nº 1/86 do CONAMA (órgão responsável pela definição de critérios básicos para a exigência de estudos de impacto ambiental, de acordo com o Decreto 88.351/83) dispõe, em seu art.2º.VII, que dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e da SEMA⁴⁹ em caráter supletivo, **o licenciamento de obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para quaisquer fins hidrelétricos, acima de 10 MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques**". As bacias hidrográficas devem ser analisadas no Estudo de Impacto Ambiental e integram a chamada área de influência. Já a Resolução 06/87 dispõe sobre licenciamento ambiental de obras de grande porte, especialmente do setor de energia elétrica.

O Código das Águas já previa, em seu art.143, medidas de proteção ambiental na instalação de hidrelétricas, dispondo que: "em todos os aproveitamentos de energia hidráulica serão 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) escoamento e rejeição das águas."

Assim, deve ser observada a obrigação de vazão mínima nos reservatórios (menor vazão que deve ser liberada de um reservatório), de forma a garantir permanentemente a vida, a circulação e a reprodução das espécies que povoam as águas no momento da instalação da obras, bem como de introduzir dispositivos que impeçam os peixes de penetrarem nos canais de entrada ou saída dessas obras. A construção de escada para os peixes nas barragens também nada mais é do que obedecer ao Código de Águas, que determina seja assegurada a "livre circulação do peixe".⁵⁰

Já o Decreto-lei 221/67, dispõe que (art.36) o proprietário ou concessionário de represas em cursos d'água é obrigado a tomar medidas de proteção à fauna. Pela Portaria 329/90 do IBAMA é proibida a pesca profissional e amadora a uma distância de 200 m a montante e a jusante das represas e barragens hidrelétricas.

Já a Lei 3.824/60 torna obrigatória a destoca e conseqüente limpeza das bacias hidráulicas dos açudes, represas ou lagos artificiais. Esta lei, em seu art.1º, diz que: É obrigatória a destoca e conseqüente limpeza das bacias hidráulicas dos açudes, represas ou lagos artificiais, construídos pela União, pelos Estados, pelos Municípios ou pela empresas particulares que gozem de concessões ou de quaisquer favores concedidos pelo Poder Público. Os proprietários rurais estarão igualmente obrigados a proceder a estas operações quando os seus açudes, represas ou lagos forem construídos com auxílio financeiro ou em regime de cooperação com o Poder Público.

De acordo com o art. 13 da Lei de Política Agrícola (Lei 8.171/91), as "empresas que explorem economicamente águas represadas e as concessionárias de energia elétrica serão responsáveis pelas alterações ambientais por elas provocadas e obrigadas à recuperação do meio ambiente, na área de suas respectivas bacias hidrográficas".Saliente-se que a responsabilidade ambiental é objetiva, ou seja, independe de comprovação de dolo (intenção deliberada) ou culpa (negligência, imprudência ou imperícia). Basta a ocorrência do dano ambiental para que seja responsabilizado o seu causador, não se podendo alegar acidente ou ausência de culpa.

8. 3. Política Nacional de Saneamento e Lançamento de resíduos e efluentes nos cursos de água

⁴⁸ Ob. cit.

⁴⁹ A SEMA - Secretaria de Meio Ambiente - já foi extinta. Atualmente, integra a estrutura administrativa federal o Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Entretanto, o órgão responsável pela aprovação de EIA-RIMA, no âmbito federal, é o IBAMA.

⁵⁰ LEME MACHADO, Paulo Affonso. Ob. já citada.

A Lei 5.318/67 instituiu a Política Nacional de Saneamento e criou o Conselho Nacional de Saneamento, estabelecendo, já em seu art.1º, que esta deve ser formulada em harmonia com a Política Nacional de Saúde, compreendendo o conjunto de diretrizes administrativas e técnicas destinadas a fixar a ação governamental no campo do saneamento.

De acordo com o art.2º, a Política Nacional de Saneamento abrange: - saneamento básico, compreendendo abastecimento de água, sua fluoretação e destinação de dejetos; - esgotos pluviais e drenagem; - controle da poluição ambiental, inclusive do lixo; - controle das modificações artificiais das massas de água; - controle de inundações e de erosões. A lei regula ainda a composição, funcionamento e atribuições do Conselho Nacional de Saneamento.

O Decreto 49.974-A/61 (Código Nacional de Saúde, regulamentador da Lei 2.312/54, que institui "Normas Gerais sobre Defesa e Proteção da Saúde") estabelece que os serviços de saneamento, de abastecimento de água e remoção de resíduos sólidos, líquidos ou gasosos ficarão sujeitos à orientação e fiscalização das autoridades sanitárias competentes (art.33, par.1º). Além disso, determina que todo manancial que possa ser utilizado para abastecimento de água de mais de um Estado ou país fronteiriço, além da autoridade sanitária, estará sujeito à fiscalização do Ministério da Saúde.(art.33, par.3º)

O tratamento prévio das águas residuárias de qualquer natureza, quando, por suas características físicas, químicas ou biológicas, alterarem prejudicialmente a composição das águas receptoras, está previsto no art.37 do Código Nacional de Saúde. Este Código também prevê a obrigatoriedade de as indústrias, ao se instalarem, submeterem o plano completo de lançamento de resíduos líquidos, sólidos ou gasosos à autoridade sanitária competente, para evitar os inconvenientes ou prejuízos da poluição e da contaminação de águas receptoras, de áreas territoriais e da atmosfera⁵¹

Já o Decreto 45.231/65, estabelece normas para os lançamentos residuários industriais em cursos d'água, determinando que os efluentes líquidos residuais, industriais, qualquer que seja sua origem, somente poderão ser lançados nos cursos d'água receptores quando se apresentarem de acordo com as características estabelecidas. O Decreto 50.877/61 dispõe sobre o lançamento de resíduos tóxicos ou oleosos nas águas interiores ou litorâneas do país e estabelece uma classificação a ser observada. Já a Lei 7.365/85, proíbe a fabricação de detergentes não biodegradáveis, vedando, também, a sua importação.

8.4. Irrigação

A Constituição Federal, ao regular o planejamento da política agrícola, dispõe, em seu art.187, que ela deverá levar em conta a "eletrificação rural e irrigação", e no art.43, par. 1º, IV, estabelece que lei federal complementar deverá priorizar o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas. Nestas áreas, a União deverá incentivar a recuperação de terras áridas e cooperar com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação. (par.3º do mesmo artigo constitucional)

No Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabelece (art. 42) que, durante 15 anos, a União aplicará, dos recursos destinados à irrigação: I - vinte por cento na Região Centro-Oeste; II - cinquenta por cento na região Nordeste, preferencialmente no semi-árido.

A Lei 6.662/79, dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação, estabelecendo que ela tem como objetivo o aproveitamento racional de recursos de água e solos para a implantação e desenvolvimento da agricultura irrigada. Ela foi regulamentada pelo Decreto 89.496/84, mas carece de reformulação para se adaptar à Política Nacional de Recursos Hídricos estabelecida pela Lei 9.433/97.

A irrigação é uma atividade ambientalmente impactante, pois reduz a quantidade de água de um rio, ocorrendo a perda através da infiltração no solo, evaporação e absorção pelas raízes das plantas. A utilização de águas públicas, superficiais ou subterrâneas, para fins de irrigação é supervisionada pelo Poder Público, está condicionada à disponibilidade de recursos hídricos e depende de prévia concessão ou autorização, que será extinta no caso de poluição ou salinização das águas, com prejuízo de terceiros (art. 33, IV, da referida lei).⁵²

8.5. Aproveitamento de Recursos Hídricos. Situações Especiais.

8.5.1. Terras Indígenas.

A Constituição Federal estabelece exigências específicas para o aproveitamento de recursos hídricos de terras indígenas, nestes termos:

"art. 231 -

§.2º - As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, **cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.**

⁵¹ MACHADO GRANZIERA, Ob. já citada, pág.27.

⁵² Para maiores detalhes sobre a regulamentação legal da irrigação, recomenda-se a leitura do livro de GANEM, Nadir: *A Irrigação e a Lei*, Editerra Editorial, 1987, apesar de ser anterior à Constituição de 1988.

§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.

§ 4º-As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis."

Vê-se, inicialmente, que a Constituição atribui às terras indígenas natureza jurídica própria, posto que são bens públicos federais (art.20, XI) inalienáveis e indisponíveis. As comunidades indígenas detêm a sua posse permanente e o usufruto exclusivo de seus recursos naturais, **incluídos os recursos hídricos**. O Estatuto do Índio (Lei 6.001/73) assim dispõe:

"art.24 - O usufruto assegurado aos índios ou silvícolas compreende o direito à posse, uso e percepção das riquezas naturais e todas as utilidades existentes nas terras ocupadas, bem assim ao produto da exploração econômica de tais riquezas e utilidades.

par.1º - **Incluem-se no usufruto, que se estende aos acessórios e seus acréscidos, o uso dos mananciais e das águas dos trechos das vias fluviais compreendidos nas terras ocupadas"**

O aproveitamento de recursos naturais de terras indígenas por terceiros está sujeito a procedimentos e condições específicas, que, por serem estabelecidas na própria Constituição, não são passíveis de alteração pelas leis ordinárias. Estas devem, entretanto, regulamentar a Constituição, prevendo a forma como será processada e outorgada a autorização pelo Congresso Nacional, mecanismos concretos de consulta e de compensação às comunidades indígenas pelo aproveitamento de recursos hídricos e minerários em seus territórios (como nos casos de inundação de terras indígenas por hidrelétricas, a compensação em terras de igual tamanho e condições ecológicas).

(OBS: Encontra-se em tramitação no Congresso Nacional o projeto de lei que estatui o "Estatuto das Sociedades Indígenas", que revoga o atual "Estatuto do Índio" - Lei 6.001/73 - e dedica um capítulo específico ao aproveitamento de recursos hídricos em terras indígenas)

A exigência constitucional expressa de "consulta às comunidades indígenas afetadas" para o aproveitamento de recursos hídricos em suas terras é assim interpretada pelo jurista Dalmo Dallari:

"Não é pura e simplesmente ouvir para matar a curiosidade, ou para ter-se uma informação irrelevante. Não. É ouvir para condicionar a decisão. O legislador não pode tomar decisão sem conhecer, neste caso, os efeitos dessa decisão. Ele é obrigado a ouvir. Não é apenas uma recomendação. É, na verdade, um condicionamento para o exercício de legislar. Se elas (comunidades indígenas) demonstrarem que será tão violento o impacto, será tão agressivo que pode significar a morte de pessoas ou a morte da cultura, cria-se um obstáculo intransponível à concessão da autorização"⁵³

José Afonso da Silva⁵⁴ também ensina, ao tratar da mineração e do aproveitamento de recursos hídricos em terras indígenas, que:

"Ao Congresso Nacional se imputou o julgamento de cada situação concreta, para sopesar os direitos e interesses dos índios e a necessidade da prática daquelas atividades, reconhecido que o princípio é o da prevalência dos interesses indígenas, pois a execução de tais atividades, assim como a autorização do Congresso Nacional, só pode ocorrer nas condições específicas estabelecidas em lei."

8.5.2. Faixa de fronteira.

De acordo com o art. 176, *caput* e par. 1º, da Constituição Federal (CF), a pesquisa e a lavra de recursos minerais, bem como o aproveitamento de potenciais de energia hidráulica, em terras indígenas e em faixa de fronteira, estão sujeitos a condições específicas a serem estabelecidas em lei.

De acordo com o art. 20, par. 2º, é designada como faixa de fronteira a "faixa de até 150 quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres", considerada fundamental para a defesa do território nacional, e cuja ocupação e utilização serão regulamentadas em lei.

8.5.3. Terras de remanescentes de quilombos

⁵³ Informe Jurídico da Comissão Pró-Índio de São Paulo, Ano II, nº 9 a 13, abril a agosto de 1990

⁵⁴ DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 7a.ed, Editora Revista dos Tribunais, 1995, pp 721-722.

A Constituição Federal (CF), em seu art. 216, par.5º, declara "tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos". Portanto, estes não podem ser inundados por reservatórios de hidrelétricas ou afetados por outras obras visando o aproveitamento de recursos hídricos.

A CF assegura também, no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras a sua propriedade definitiva, determinando ao Estado a obrigação de emitir-lhes os títulos respectivos.⁵⁵

8.5.4. Unidades de Conservação Ambiental

A Constituição Federal (CF) determina, em seu art. 225, par. 1º, III, a obrigação do Poder Público de definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos. São as chamadas unidades de conservação ambiental (parques, reservas biológicas, estações ecológicas, áreas de proteção ambiental, etc.) que, de acordo com o mesmo dispositivo constitucional, só podem ser alteradas ou suprimidas através de lei, sendo também vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justificam sua proteção. Ou seja, as unidades de conservação ambiental podem ser criadas por atos administrativos (como decretos do Poder Executivo), mas só podem ser alteradas por leis.

Por esta razão, quando projetos envolvendo recursos hídricos, como barragens, hidrelétricas, hidrovias, etc., prevejam a alteração ou supressão de unidades de conservação ambiental, há necessidade de autorização prévia do Congresso Nacional (quando o recurso hídrico pertencer à União) ou da Assembléia Legislativa do Estado (quando se tratar de bem hídrico pertencente ao Estado).

9. Recursos Hídricos do Meio Marinho

9.1. Mar territorial, zona contígua, zona econômica exclusiva e plataforma continental

De acordo com o art. 20 da Constituição Federal, são bens da União: - o mar territorial (VI) e os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva (V). A nível internacional, regula a matéria a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, celebrada em Montego Bay (Jamaica), em 10 de dezembro de 82 (ratificada pelo Brasil em 22.12.1988)

A Lei 8.617/93 dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiras, estabelecendo as definições abaixo:

9.1.1. Mar territorial brasileiro

Compreende uma faixa de 12 milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular brasileiro, tal como indicada nas cartas náuticas de grande escala, reconhecidas oficialmente no Brasil. (art.1º)

A soberania do Brasil estende-se ao mar territorial, ao espaço aéreo sobrejacente, bem como ao seu leito e subsolo. (art.2º)

- É reconhecido aos navios de todas as nacionalidades o direito de passagem inocente no mar territorial brasileiro, segundo regras estabelecidas no art.3º e seus parágrafos.

Segundo José Afonso da Silva⁵⁶, as águas situadas no **mar territorial** fazem parte das **águas interiores, públicas e de uso comum**; as que se acham além da linha de base do mar territorial (zonas contíguas e alto mar) são externas. As **águas marinhas** compreendem o mar territorial, a zona contígua e o alto mar. O **meio marinho**, entretanto, abrange não só essas águas como também a plataforma continental, a zona econômica exclusiva, os fundos marinhos e oceânicos e seu subsolo.

9.1.2. Águas contíguas

São as que integram a zona contígua brasileira, que segundo o art.4º da Lei 8.617/93, compreende uma faixa que se estende das 12 às 24 milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base que servem para medir a largura do mar territorial.

De acordo com o art.5º, na zona contígua, o Brasil pode tomar as medidas de fiscalização necessárias para: - evitar as infrações às leis e aos regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração ou sanitários, no seu território ou no seu mar territorial; II - reprimir as infrações às leis e aos regulamentos, no seu território ou no seu mar territorial

⁵⁵ Tramitam no Congresso Nacional dois projetos de lei visando regulamentar este dispositivo constitucional, de autoria dos deputados Alcides Modesto e Benedita da Silva. O Projeto de Lei 627-A/95, do Deputado Alcides Modesto, estabelece, em seu art. 2º, a seguinte definição: "Consideram-se remanescentes de comunidades de quilombos aquelas populações que guardem vínculo histórico e social com antigas comunidades formadas por escravos fugidos, que lograram manter-se livres durante a vigência das leis escravistas do país".

⁵⁶ Ob. citada, p.95

9.1.3. Alto Mar

Segundo a definição de José Afonso da Silva, é constituído das águas além da zona contígua, mas nem todo ele é aberto a todos os Estados. Isso só ocorre em relação às partes do mar não incluídas na zona econômica exclusiva, no mar territorial ou nas águas interiores de um Estado.

9.1.4. Zona Econômica Exclusiva

Compreende uma faixa que se estende das 12 às 200 milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base que servem para medir a largura do mar territorial (art.6º).

Na zona econômica exclusiva, o Brasil tem direitos de soberania para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não-vivos, das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo, e no que se refere a outras atividades com vistas à exploração e ao aproveitamento da zona para fins econômicos. (art.7º)

Na zona econômica exclusiva, o Brasil, no exercício de sua jurisdição, tem o direito exclusivo de regulamentar a investigação científica marinha, a proteção e preservação do meio marinho, bem como a construção, operação e uso de todos os tipos e ilhas artificiais, instalações e estruturas. (art.8º)

9.1.5. Plataforma Continental

Compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural do seu território continental, até o obordo exterior da margem continental, ou até uma distância de 200 milhas marítimas das linhas de base, a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância. (art.11)

O Brasil exerce direitos de soberania sobre a plataforma continental, para efeitos de exploração e aproveitamento dos seus recursos naturais. (art.12)

Na plataforma continental, o Brasil tem o direito exclusivo de regulamentar a investigação científica marinha, a proteção e preservação do meio marinho, bem como a construção, operação e o uso de todos os tipos de ilhas artificiais, instalações e estruturas. (art.13)

OBS: O art.4º do Anexo II da Convenção de Montego Bay permite que o Estado costeiro estabeleça limite exterior da plataforma continental além de 200 milhas marítimas. Para tanto, terá que apresentar à Comissão de Limites da Plataforma Continental, no máximo dentro de 10 anos seguintes à entrada em vigor da Convenção (22/12/88), as características de tal limite com informações científicas e técnicas de apoio. O Brasil tomou providências para tal fim, instituindo pelo decreto 98.145/89, um Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira.

E mais: o Decreto 62.837/68, dispõe sobre a exploração e pesquisa na plataforma submarina do Brasil, nas águas do mar territorial e nas águas interiores.

Já o Decreto nº. 96.000/88 - dispõe sobre a realização de pesquisa e investigação científica na plataforma continental e em águas sob a jurisdição brasileira, e sobre navios e aeronaves de pesquisa estrangeiros em visita aos portos ou aeroportos nacionais, em trânsito nas águas jurisdicionais brasileiras ou no espaço aéreo sobrejacente.

9.2. Ilhas

As ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países, as ilhas oceânicas e as costeiras são bens da União (art. 20, IV, da CF). São bens dos Estados as áreas nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, município ou terceiros e as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União. (art.26, II e III da CF)

As ilhas dos rios e lagos públicos interiores pertencem aos Estados-membros e as dos rios e lagos limítrofes com Estados estrangeiros são do domínio da União. É a opinião de Hely Lopes Meirelles, que não é unânime. Para outros autores (Afrânio de Carvalho e Themístocles Brandão Cavalcanti), a União tem o domínio sobre as ilhas dos rios públicos interiores. Há controvérsia na doutrina especializada acerca do regime de dominialidade das ilhas.

As ilhas marítimas dividem-se em costeiras e oceânicas. As primeiras são as que resultam do relevo continental ou da plataforma submarina, e as segundas são as que se encontram afastadas da costa. As ilhas oceânicas brasileiras são: arquipélago de Fernando de Noronha, o grupo formado pela ilha da Trindade e as três ilhas de Martin Vaz, o recife das Rocas e os penedos de São Pedro e São Paulo

9.3. Terrenos de marinha e marginais

Os terrenos de marinha e seus acrescidos, bem como os terrenos marginais, são bens da União (art.20, III e VII da CF), e, portanto, estão sob a tutela do Serviço de Patrimônio da União. Os terrenos de marinha são conceituados pelo Decreto-lei 9.760/46; art.2º: "em uma profundidade de 33 metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar médio de 1831, os situados no continente, na costa marítima

e nas margens dos rios e lagos, até onde se faça sentir a influência das marés e os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés”.

Já o art.4º do mesmo decreto conceitua os terrenos marginais como aqueles que “banhados pelas correntes navegáveis, fora do alcance das marés, vão até a distância de 15 metros medidos horizontalmente para a parte da terra, contados desde a linha média das enchentes ordinárias”.

Para José Cretella Júnior e Paulo Affonso Leme Machado⁵⁷, os terrenos marginais e as praias fluviais são como os respectivos lagos e rios, classificados como “bens públicos de uso comum”.⁵⁸

9.4. Praias marítimas

De acordo com a Lei 9.660/88 (que regula o gerenciamento costeiro), art.10, par.3º, praia é a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema.

Conforme salienta José Afonso da Silva⁵⁹, as praias foram incluídas entre os recursos naturais que o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro conservará e preservará prioritariamente.

As praias são bens de uso comum do povo, e o acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, é assegurado a todos, ressalvados os trechos considerados de interesse da segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por leis especiais. Assim, não é permitida a urbanização ou qualquer forma de utilização do solo na zona costeira que impeça ou dificulte o seu livre acesso a todos.

9.5. Poluição do meio marinho

A Convenção sobre os Direitos do Mar, ratificada pelo Brasil, estabelece a seguinte definição de poluição do meio marinho: “introdução pelo homem, direta ou indiretamente, de substâncias ou de energia no meio marinho, incluindo os estuários, sempre que a mesma provoque ou possa vir provocar efeitos nocivos, tais como danos aos recursos vivos e à vida marinha, riscos à saúde do homem, entrave às atividades marítimas, incluindo a pesca e as utilizações legítimas do mar, alteração e deterioração dos locais de recreio”. (art.1º, item 4) Ela determina a obrigação dos Estados de proteger e preservar o meio marinho (arts. 192 a 196) e estabelece um regime de responsabilidades para a aplicação das normas internacionais de proteção ao meio ambiente marinho que os divide em Estado da Bandeira, Estado do Porto e Estado Costeiro (como o Brasil, a quem a Convenção reconhece ampla competência para combater a poluição do meio marinho em geral e do seu mar territorial e zona econômica exclusiva em particular).

Outro importante instrumento internacional de proteção ao meio marinho é a Convenção sobre Prevenção da Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos e outras Matérias, de 1972, ratificada pelo Brasil, e promulgada pelo Decreto 87.566/82. Em seu art. III, define “alijamento” como qualquer despejo deliberado, no mar, de resíduos e outras substâncias, efetuado por embarcações, aeronaves, plataformas ou outras construções no mar e todo afundamento deliberado, no mar, de embarcações, aeronaves, plataformas ou outras construções no mar.

A nível de legislação interna brasileira, o lançamento de resíduos e alijamentos nas águas interiores e litorâneas é reprimido pelo decreto 50.877/61, que estabelece que os resíduos, líquidos, sólidos ou gasosos, domiciliares ou industriais, somente poderão ser lançados às águas, in natura, ou depois de tratados, quando essa operação não implique a poluição das águas receptoras e proibiu, terminantemente, a limpeza de motores dos navios e o lançamento dos resíduos oleosos dela provenientes nas águas litorâneas do País, prevendo sanções.

9.6. Política Nacional sobre os Recursos do Mar

José Afonso da Silva chama atenção para o fato de que, muito embora vários documentos legais façam referência a uma “Política Nacional sobre os Recursos do Mar”, suas diretrizes não são suficientemente explicitadas. Há apenas medidas legislativas particulares tendentes à sua aplicação.

Vejamos alguns exemplos. O Decreto 62.232/86: criou a Comissão Interministerial sobre a Exploração e a Utilização dos Fundos dos Mares e Oceanos (CIEFMAR) para fazer pesquisas e levantamento sobre as riquezas da nossa plataforma continental. O Decreto 66.682/70 criou a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, para proceder estudos e preparar subsídios para as “Diretrizes da Política Brasileira para os Recursos do Mar”. O Decreto 74.557/74 tornou a criar a CIRM, com a finalidade de coordenar os assuntos relativos à consecução da Política Nacional para os Recursos do Mar. Não há, entretanto, qualquer referência à proteção do meio marinho, que começou a merecer atenção em leis específicas, como a Lei 7.643/87, que procura proteger os recursos pesqueiros existentes no meio marinho brasileiro, proibindo a pesca, ou qualquer forma de molestamento intencional, de toda espécie de cetáceo nas águas jurisdicionais brasileiras e sujeitando os infratores a punição

⁵⁷ Ob. cit., pág. 56.

⁵⁸ Para um estudo mais aprofundado da matéria, recomenda-se a leitura de SOUSA SANTOS, Rosita de. *Terras de Marinha*, ed. Forense, 1985.

⁵⁹ Ob. cit., pág.57

com pena de 2 a 5 anos de reclusão e multa de 50 a 100 OTNs, com perda da embarcação em favor da União, em caso de reincidência.

9.7. Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro

Segundo a Constituição brasileira, art.224, par.4º: "A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais"

A Lei 7.661/88 institui Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, definindo a zona Costeira como o "espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre. O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro é parte integrante da Política Nacional para os Recursos do Mar e da Política Nacional do Meio Ambiente. O Decreto 96.660, de 6/9/88, criou o Grupo de Coordenação incumbido de elaborar e manter atualizado o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, cujos instrumentos são: 1. Zoneamento Ecológico-Econômico, de uso e atividades na zona costeira, que deverá dar prioridade à conservação e proteção dos recursos naturais, monumentos e sítios ecológicos de relevância cultural e demais unidades naturais de preservação permanente. 2. Monitoramento costeiro, que tem a finalidade de acompanhar as modificações relativas à ocupação do solo, ao uso das águas, ao exercício de atividades socio-econômicas ou culturais e ao equilíbrio ambiental no espaço correspondente à zona costeira. 3. Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro. 4. Plano de gestão, constituído de projetos setoriais e integrados que, implantados a partir do zoneamento, contêm as medidas necessárias à gestão do território, cuja elaboração compete aos Estados e Municípios.
