



PROJETO DE LEI Nº , DE 2015
(Dos Srs. Membros do Centro de Estudos e Debates Estratégicos)

Altera dispositivos da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e dá outras providências

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e dá outras providências, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º

.....

II – a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico, social e ambiental;

.....

VII – a gestão dos recursos hídricos deve respeitar, sempre que possível, o princípio da subsidiariedade;

VIII – a gestão dos recursos hídricos deve proporcionar a cooperação pela água, objetivando viabilizar a celebração de pactos entre poder público, usuários e entidades civis;

IX – todos têm o dever de utilizar os recursos hídricos de forma adequada, protegendo-os contra a degradação e o desperdício. (NR)”

“Art. 3º

.....

VII – o incentivo ao reúso das águas, nos termos das normas específicas. (NR)”

“Art. 4º

Parágrafo único. As condições de entrega das águas, em termos de vazão mínima e concentração máxima de poluentes, definidas no Plano de Recursos Hídricos de uma sub-bacia hidrográfica de um afluente deverão estar compatibilizadas com as do Plano de Recursos Hídricos da bacia hidrográfica do rio principal, nos termos do regulamento ou de resolução do Conselho Nacional de Recursos Hídricos. (NR)”

“Art. 4º-A. Para a exploração de águas minerais, termais, gasosas, potáveis de mesa ou destinadas a fins balneários, as entidades ou órgãos competentes gestores de recursos hídricos e de recursos minerais devem buscar o compartilhamento de informações e a compatibilização de prazos e procedimentos, com vistas a facilitar o processo de integração, definindo de forma conjunta o conteúdo e os estudos técnicos necessários, consideradas as legislações específicas vigentes.”

“Art. 5º

.....

VII – a educação ambiental. (NR)”

“Art. 7º

.....

XI – previsão do monitoramento das águas subterrâneas em áreas com risco potencial de contaminação e da proposição das respectivas medidas de proteção dos aquíferos.

XII – indicadores para avaliar a gestão dos recursos hídricos. (NR)”

“Art. 12

.....

IV - aproveitamento dos potenciais hidrelétricos, inclusive em pequenas centrais hidrelétricas;

.....

§ 3º Nos casos de lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos sem tratamento, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final, a outorga de direitos de uso de recursos hídricos será condicionada à assinatura de termo de compromisso em que o outorgado se disponha à implantação de projeto de tratamento de esgoto e demais resíduos líquidos ou gasosos, em condições e prazos estabelecidos no instrumento. (NR)”

“Art. 14. A outorga efetivar-se-á por ato da autoridade competente do Poder Executivo Federal, dos Estados ou do Distrito Federal, devendo sua emissão estar integrada ou articulada ao processo de licenciamento ambiental da atividade ou empreendimento utilizador de recursos naturais ou potencialmente impactante e seguir as diretrizes estabelecidas nas normas específicas. (NR)”

“Art. 20. Serão cobrados os usos de recursos hídricos sujeitos a outorga, nos termos do art. 12 desta Lei, devendo resolução do Conselho Nacional de Recursos Hídricos estabelecer diretrizes para que os órgãos gestores de recursos hídricos responsáveis pela emissão das outorgas imponham condicionantes nesse processo. (NR)”

“Art. 21

.....

§ 1º O Poder Concedente reajustará anualmente os valores cobrados pelo uso dos recursos hídricos, a partir de sugestão dos Comitês de Bacia Hidrográfica baseada em proposição da respectiva Agência de Água, tendo em vista, além das condições previstas no *caput*, a recomposição das perdas anuais decorrentes da desvalorização da moeda e a homogeneização relativa com os valores cobrados nas demais bacias hidrográficas.

§ 2º Os Comitês de Bacia Hidrográfica poderão propor diferenciação dos valores a serem cobrados, em função de critérios e parâmetros que abranjam a qualidade e a quantidade de recursos hídricos, o uso e a localização temporal ou espacial, de acordo com as peculiaridades das respectivas unidades hidrográficas.

§ 3º Os Comitês de Bacia Hidrográfica poderão instituir mecanismos de incentivo e redução do valor a ser cobrado pelo uso dos recursos hídricos, em razão de investimentos voluntários para ações de melhoria da qualidade, da quantidade de água e do regime fluvial, que resultem em sustentabilidade ambiental da bacia e que tenham sido aprovados pelo respectivo Comitê.

§ 4º Os valores cobrados em uma bacia hidrográfica, na ocorrência de eventos hidrológicos críticos e acidentes, poderão ser alterados por sugestão do Comitê de Bacia Hidrográfica e aprovação pelo respectivo Conselho de Recursos Hídricos, considerando a necessidade de adoção de medidas e ações transitórias não previstas no Plano de Recursos Hídricos. (NR)”

“Art. 22

.....

§ 1º A aplicação nas despesas previstas no inciso II deste artigo é limitada a 15% (quinze por cento) do total arrecadado.

.....

§ 4º Os recursos arrecadados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos têm natureza jurídica condominial, não estando sujeitos a contingenciamento ou a tributação de qualquer espécie, nem se lhes aplicando as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito do Poder Público.

§ 5º Os recursos arrecadados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos podem ser disponibilizados aos usuários pagadores em condições especiais de financiamento para investimentos em projetos de eficiência no uso da água, desde que assim deliberado pelo respectivo Comitê. (NR)”

“SEÇÃO VII

DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL

Art. 27-A. A educação ambiental deve estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não formal, e embasar as ações não estruturais da gestão dos recursos hídricos.

Parágrafo único. Resolução do Conselho Nacional de Recursos Hídricos deverá definir as diretrizes para as ações de educação ambiental integradas aos programas de uso e conservação dos recursos hídricos e endereçadas aos integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, às instituições educativas, aos meios de comunicação de massa e à sociedade como um todo.”

“Art. 29.....

.....

V – promover avaliações quinquenais das decisões e da atuação dos Comitês de Bacia Hidrográfica e das Agências de Água quanto à efetiva melhoria dos recursos hídricos na bacia, com a adoção das medidas cabíveis, em caso negativo. (NR)”

“Art. 30.....

.....

V – promover avaliações quinquenais das decisões e da atuação dos Comitês de Bacia Hidrográfica e das Agências de Água quanto à efetiva melhoria dos recursos hídricos na bacia, com a adoção das medidas cabíveis, em caso negativo. (NR)”

“Art. 35

.....

XIV – definir as prioridades de aplicação das receitas provenientes da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União mantidas à disposição da Agência Nacional de Águas, em articulação com os respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica;

XV – apreciar os relatórios elaborados pela Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Águas;

XVI – estabelecer mecanismos de incentivo, inclusive financeiro, à conservação qualitativa e quantitativa de recursos hídricos;

XVII – acompanhar o Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH) e propor medidas visando sua articulação com o Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH). (NR)”

“Art. 38

.....

X – aprovar proposta referente a alterações nas vazões de transposição e nas vazões de reservatórios regularizadores. (NR)”

“Art. 39

.....

§ 1º O número de representantes de cada setor mencionado neste artigo, bem como os critérios para sua indicação, serão estabelecidos nos regimentos dos Comitês, limitada a representação dos poderes executivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios à metade do total de membros e a dos usuários a 30% do total.

..... (NR)”

“Art. 44

XI -

.....

e) as condições de aprovação da alteração nas vazões de transposição e nas vazões de reservatórios regularizadores, incluindo medidas mitigadoras e compensatórias. (NR)”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A Constituição Federal previu, no art. 21, XIX, que competia à União instituir sistema nacional de gerenciamento dos recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso. Em atenção ao comando constitucional, foi promulgada a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 (“Lei das Águas”), que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh).

Em linhas gerais, a Lei dá valor econômico à água, sinaliza seu uso múltiplo, elege a bacia hidrográfica como unidade territorial de gestão e estatui a descentralização e a democratização como pilares desse processo. Entre outros dispositivos, ela especifica os fundamentos, objetivos,

diretrizes e instrumentos da PNRH, discrimina os entes integrantes do Singreh e estabelece infrações e penalidades para o descumprimento de suas normas.

Dezessete anos após o advento da Lei das Águas, contudo, ainda se observam problemas na gestão dos recursos hídricos, bem como omissões na Lei que poderiam ser supridas, muito embora sua estrutura e conceitos estejam corretamente direcionados para o alcance de sua finalidade maior, a de que os recursos hídricos sejam disponibilizados no País em qualidade e quantidade para a proteção da biota e o desenvolvimento das atividades humanas.

Este é, portanto, o objetivo principal do projeto de lei ora apresentado, que propõe uma série de alterações pontuais na Lei das Águas, adiante justificadas. Como se trata de muitas modificações, preferiu-se itemizá-las na ordem dos artigos da Lei das Águas que elas se propõem a aperfeiçoar, para tornar mais fácil a compreensão das razões que as justificam.

- Art. 1º, II:

A água é considerada um bem de uso comum do povo, sendo um recurso natural limitado e essencial ao desenvolvimento econômico, ao bem-estar social e à vida, de maneira geral, dos ecossistemas em que se insere. Assim, para que esses dois últimos aspectos – que, juntamente com o anterior, formam o tripé da sustentabilidade – sejam considerados com a mesma relevância que a dimensão econômica, a expressão “social e ambiental” deve ser acrescida à parte final do inciso II do art. 1º da Lei das Águas.

Muito embora se reconheça que o objetivo principal da Lei 9.433/1997, ao instituir a PNRH e criar o Singreh, seja o de gerenciar o uso e a conservação da água como insumo do processo produtivo, ou como bem de valor econômico, seria importante deixar registrado, como um dos fundamentos dessa Política e Sistema, com a nova redação proposta, que a água, além de ser um recurso natural limitado dotado de valor econômico, possui também valor social e ambiental, compondo, portanto, a base do desenvolvimento sustentável.

- Art. 1º, VII a IX:

Os novos incisos objetivam acrescentar aos fundamentos da PNRH algumas questões conceituais que vêm sendo debatidas no âmbito

dos Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs) e dos Conselhos Estaduais e Nacional de Recursos Hídricos (CERHs/CNRH). Elas se prestam a embasar ainda mais os fundamentos e princípios que norteiam a Lei das Águas, nela introduzindo três novos temas.

O primeiro deles é o princípio da subsidiariedade, segundo o qual não se deve transferir a um ente maior o que pode ser feito pelo ente menor. A valorização do território local reforça a premissa ambiental de “pensar globalmente, mas agir localmente”. Assim, por exemplo, no caso em que existam Comitês de sub-bacias como partes integrantes de uma bacia maior, as decisões que podem ser tomadas ou os conflitos que podem ser mediados pelos primeiros não devem ser levados à apreciação de um Comitê com área de abrangência maior, a não ser em casos excepcionais, em que a visão de conjunto for essencial para uma melhor tomada de decisão.

Também se propõe a introdução de um novo fundamento, até para dar maior respaldo ao pretendido uso múltiplo das águas previsto no inciso IV do mesmo artigo, que estimule à cooperação entre os diversos integrantes do sistema de gerenciamento, possibilitando que se celebrem pactos em prol do melhor uso e conservação dos recursos hídricos, dentro ou fora dos “Parlamentos das Águas”.

Por fim, embora pareça óbvio, ainda mais nos tempos atuais de crise hídrica e degradação verificadas em diversas bacias brasileiras, nunca é demais deixar expressamente consignado como fundamento da Lei das Águas que é obrigação de todos a utilização dos recursos hídricos com cuidado e parcimônia, até para permitir que outros usos sejam viabilizados, seja em termos qualitativos, evitando-se ou minimizando-se a poluição, seja em termos quantitativos, utilizando-se apenas o necessário para o desenvolvimento de qualquer atividade, impedindo-se desperdícios.

- Art. 3º, VII:

A Lei das Águas considera esse recurso natural como limitado e dotado de valor econômico, preceituando que seu gerenciamento possibilite, tanto à presente quanto às futuras gerações, dele usufruir em padrões de qualidade e quantidade adequados aos respectivos usos. Há, pois, que promover e intensificar a formulação e implementação de políticas, programas e projetos relativos ao gerenciamento e uso sustentável das águas,

entre os quais o seu reúso, como prática de racionalização e conservação dos recursos hídricos.

Tal prática deve levar em conta que, a não ser que haja grande disponibilidade, nenhuma água de boa qualidade deve ser utilizada em atividades que tolerem águas de qualidade inferior, em face da escassez de recursos hídricos em certas regiões do território nacional e da elevação dos custos de tratamento de água decorrente da degradação dos mananciais. Além disso, é necessário convir que a prática de reúso das águas reduz a descarga de poluentes em corpos receptores, conservando os recursos hídricos para o abastecimento público e outros usos mais exigentes, reduzindo os custos associados à poluição e contribuindo para a proteção do meio ambiente e da saúde pública.

Desta forma, houve um grande lapso da Lei das Águas ao não prever o incentivo ao reúso das águas como uma das diretrizes gerais de ação para a implementação da PNRH, o que esta proposta agora visa corrigir. É necessário que, dado o caráter genérico da Lei das Águas, outras normas, legais e infralegais, venham a regular essa prática, como objetivam diversos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional e como já o faz a Resolução CNRH 54/2005, que estabelece as modalidades, diretrizes e critérios gerais para a prática de reúso direto não potável de água.

- Art. 4º, parágrafo único:

A Lei 9.433/1997 estatui, no *caput* do art. 4º, que a União se articulará com os Estados, tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum. Para que essa articulação se concretize, contudo, é necessário que haja uma compatibilização nas condições de entrega na transição dos cursos d'água, ou seja, dos afluentes para os rios principais, como frequentemente ocorre com aqueles de domínio estadual para os de domínio federal. Essa compatibilização, prevista como ação reguladora da ANA no art. 17 do Decreto 3.692/2000, que dispõe sobre a instalação e a estrutura da Agência, poderá ser feita nos termos do regulamento ou de resolução do CNRH.

Com a proposta, obriga-se à compatibilização dos Planos de Recursos Hídricos da sub-bacia hidrográfica e da bacia do rio principal – casos em que muitas vezes são verificados conflitos, geralmente entre CBHs de rios estaduais e de rios federais, respectivamente –, não se permitindo que

haja imposição de um sobre o outro, mas sim uma articulação entre eles em prol de um adequado gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum, como prevê o *caput* do art. 4º da Lei das Águas. Trata-se, tão somente, de dar vez e voz aos princípios da federalização e da descentralização, insculpidos na CF e na própria Lei das Águas.

- Art. 4º-A:

A despeito de suas evidentes dessemelhanças em relação aos demais recursos minerais, por serem renováveis por natureza, desde que exploradas de maneira adequada, as águas minerais são reguladas pelo Código de Mineração, e não pela Lei 9.433/1997. Daí, e pelo fato de o órgão estadual de meio ambiente às vezes não exigir Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório (EIA/Rima) no licenciamento ambiental da exploração da água mineral, são levados em conta, primordialmente, os interesses do empreendedor. Assim, não se dá a devida consideração aos anseios das comunidades no entorno do local de ocorrência dessas águas minerais, ignorando-se que elas podem dar maior valor a outras atividades, como o turismo, por exemplo.

Com o novo marco legal da mineração, ora em discussão no Congresso Nacional, essa situação pode se tornar ainda pior para as comunidades, pois o mais recente substitutivo ao projeto de lei na Câmara dos Deputados propõe que a exploração das águas minerais, incluindo as termais, gasosas, potáveis de mesa ou destinadas a fins balneários, seja feita não pelo regime de concessão, mas por simples autorização de aproveitamento de recursos minerais, como acontece, por exemplo, com os minerais de uso imediato na construção civil.

Com isso, mesmo sendo elas águas mais “ricas”, integrantes do patrimônio cultural e social das comunidades, estas ficarão completamente alijadas das decisões quanto ao aproveitamento dessas águas. É necessário, pois, assegurar em lei federal que, a permanecer a atividade regulada pelo Código de Mineração, pelo menos se assegure a integração da gestão de recursos hídricos com a das águas minerais.

Assim, por exemplo, em cumprimento ao previsto na Resolução CNRH 76/2007, a entidade ou órgão gestor de recursos minerais deverá dar conhecimento do requerimento de autorização para pesquisa de água mineral e respectiva área à entidade ou órgão gestor de recursos

hídricos. Este, por sua vez, poderá se manifestar previamente sobre possíveis impedimentos à pesquisa, observando as diretrizes e princípios traçados pela Lei das Águas e pelas resoluções do CNRH, informando-o acerca das outorgas de direito de uso de recursos hídricos, demais atos autorizativos e os usos cadastrados existentes na área requerida para pesquisa e em seu entorno, bem como das áreas de restrição e controle que possam ter interferência com a área requerida.

Com esta proposta pretende-se, portanto, assegurar a integração entre a gestão de recursos hídricos e a gestão de águas minerais, conforme procedimentos a serem estabelecidos de forma conjunta entre as entidades ou órgãos competentes.

- Art. 5º, VII, e Seção VIII – Da Educação Ambiental, art. 27-A:

Ao prever seis instrumentos para a implantação e o desenvolvimento da PNRH, um dos quais – a compensação a municípios – acabou sendo vetado pela Presidência da República, a Lei das Águas se esqueceu da educação ambiental, um dos mais importantes mecanismos para a construção de valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente.

Nos últimos anos, desde o advento da Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, a educação ambiental tem sido uma importante aliada para a conscientização ambiental da população brasileira, promovendo um enfoque mais humanista, holístico, democrático e participativo nas questões afetas aos recursos naturais e disseminando a concepção do meio ambiente em sua totalidade, ou seja, considerada a interdependência entre o meio natural, o socioeconômico e o cultural como base para o desenvolvimento sustentável.

No caso específico dos recursos hídricos, contudo, esse importante instrumento não foi previsto na Lei das Águas. Todavia, por representar uma verdadeira revolução no gerenciamento de um recurso natural tão importante para tantos setores, e por se basear nos usos múltiplos e na gestão descentralizada e participativa, tendo por unidade territorial a bacia hidrográfica, é necessário que essa Lei seja amplamente difundida em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não formal.

Assim, como assegurar que sejam seguidas as diretrizes fixadas no art. 3º da Lei das Águas, tais como a integração com a gestão ambiental e a articulação com o uso do solo, se parte dos setores público e de usuários, além da própria sociedade civil, ainda desconhecem os fundamentos, objetivos e instrumentos nela consignados? Talvez até em função disso, a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, que é um dos principais instrumentos da PNRH, ainda não venha sendo fator indutor ao uso racional da água, um dos objetivos da Lei.

O fato é que, mesmo após dezessete anos de sua vigência, a Lei das Águas e as oportunidades de exercício da cidadania pela participação da sociedade civil que ela proporciona ainda são pouco conhecidas de grande parte da população brasileira. É importante, pois, corrigir essa grave omissão da Lei, para que a PNRH e o Singreh, em especial a atuação dos CBHs, possam se tornar mais conhecidos, mediante o estímulo à ação cidadã e à participação popular na tomada de decisões e na mediação dos conflitos relativos aos recursos hídricos.

- Art. 7º, XI:

As normas relativas aos recursos hídricos geralmente estão focadas nas águas superficiais, que são aquelas mais facilmente acessíveis para os diversos usos que delas se fazem. Além disso, é nelas que se observam mais facilmente eventuais variações quantitativas e qualitativas, associadas, normalmente, à alternância das estações seca e chuvosa, mas também como resultado da atuação antrópica na bacia hidrográfica – o que vem ocorrendo com frequência cada vez maior e, infelizmente, com efeitos deletérios, em sua maioria.

Acrescente-se que o monitoramento dos recursos hídricos superficiais, em geral, já apresenta uma longa série histórica, em vista de décadas de uso das águas para os mais diferentes fins – como insumo para a indústria, aproveitamento hidrelétrico, abastecimento urbano, irrigação etc. Já o monitoramento dos recursos hídricos subterrâneos é relegado a segundo plano, seja por eles se encontrarem “escondidos” da população em geral, seja pelo fato de o acesso a eles ser mais complexo e oneroso.

Assim, o que costumeiramente ocorre, na prática, é que o ser humano vem deplecionando e contaminando aquíferos, muitas vezes sem se dar conta disso, colocando em risco reservas que poderiam ser muito

relevantes no futuro, algumas já de importância atual vital para certos municípios, como no caso daqueles situados no domínio do Aquífero Guarani.

Desta forma, o objetivo desta proposta é obrigar que os Planos de Recursos Hídricos prevejam o monitoramento das águas subterrâneas em áreas com risco potencial de contaminação (ex: próximo a redes e a estações de tratamento de esgoto, lixões e aterros sanitários, áreas industriais, postos de combustível, cemitérios, dutos, barragens de rejeito, áreas agrícolas que constituam mananciais de abastecimento urbano etc.) e a proposição das respectivas medidas de proteção dos aquíferos, conforme previsto, em termos gerais, nas Resoluções CNRH 15/2001 e 22/2002.

- Art. 7º, XII:

Esta proposta insere a previsão de indicadores de gestão das águas no conteúdo mínimo dos Planos de Recursos Hídricos, para que haja uma contínua avaliação da mesma na bacia hidrográfica e, em especial, sua integração com a gestão territorial de uma forma mais ampla, prevista no art. 3º, V, da Lei das Águas, tomando-se por base que tudo o que se faz no interior dessa bacia acaba se refletindo, em última instância, nos cursos d'água que a drenam.

Historicamente, o uso de indicadores tem-se mostrado eficiente para a gestão de recursos hídricos, por permitir maior objetividade e sistematização das informações e por facilitar o monitoramento e a avaliação periódica, em um contexto em que as situações se processam em horizontes temporais de médio prazo, como é o caso dos Planos de Bacias Hidrográficas, uma vez que a comparação entre diferentes períodos é mais simples e efetiva.

Assim, pois, o Índice de Qualidade da Água (IQA) e a vazão dos cursos d'água constituem termômetros genéricos das atividades realizadas na bacia nos aspectos qualitativo e quantitativo, respectivamente. Todavia, o ideal é que a tais indicadores, típicos da gestão dos recursos hídricos, se agreguem outros, para que se tornem mais evidentes – e, portanto, passíveis de medidas mitigadoras dos efeitos negativos ou potencializadoras dos positivos – as relações entre a gestão territorial e os aspectos qualiquantitativos dos recursos hídricos.

Desta forma, além dos anteriormente citados, outros indicadores deverão ser propostos e aferidos periodicamente, no âmbito de

cada bacia hidrográfica, podendo ser citados, por exemplo, percentuais de densidade demográfica na bacia, demanda hídrica, estado de proteção da cobertura vegetal, áreas protegidas sob a forma de unidades de conservação, grau de impermeabilização do solo urbano, índice de atendimento com rede e tratamento de esgotos e coleta de resíduos, áreas com risco de deslizamento, práticas conservacionistas em áreas agropecuárias etc.

Com base na experiência paulista, poderá ser utilizado o sistema de análise de indicadores FPEIR (Força-Motriz → Pressão → Estado → Impacto → Resposta), de análise de problemas ambientais, por sua amplitude e uso pela *European Environment Agency (EEA)* na elaboração de relatórios de avaliação ambiental, incluindo os recursos hídricos. O método FPEIR considera a inter-relação de cinco categorias de indicadores: Forças-Motrizes (atividades antrópicas, como o crescimento populacional e econômico, a urbanização e a intensificação das atividades agropecuárias) produzem Pressões no meio ambiente (como a emissão de poluentes e a geração de resíduos), as quais afetam seu Estado (situação atual diagnosticada), o que, por sua vez, poderá acarretar Impactos na saúde humana e nos ecossistemas, levando a sociedade (Poder Público, população em geral, organizações etc.) a emitir Respostas, na forma de medidas que visam reduzir as pressões diretas ou os efeitos indiretos no Estado do ambiente, Respostas estas que podem ser direcionadas a qualquer das categorias anteriores.

Outra possibilidade é a proposta da ANA no Painel de Indicadores de Desempenho do Sistema, a partir dos Indicadores adotados no Relatório de Situação dos Recursos Hídricos 2009, agrupados em quatro dimensões – Disponibilidade, Usos, Vulnerabilidade e Gestão dos Recursos Hídricos –, assim subdivididos: Disponibilidade Hídrica: D1 - Disponibilidade alocável (Total-Soma dos Consumos/Total) e o D2 - Relação $Q_{mit} \times Total$; Usos dos Recursos Hídricos: U1 - Relação entre somatória das vazões de retirada e vazão média e U2 - Relação entre carga remanescente e carga assimilável pelos corpos de água; Vulnerabilidade: V1 - Relação entre área de cobertura vegetal nativa e área total da bacia e V2 - Relação entre a quantidade de resíduos sólidos com destinação adequada e a quantidade de resíduos sólidos produzida; Gestão dos Recursos Hídricos: G1 - Suíte Institucional – pontuação segundo os seguintes aspectos: órgão gestor independente, constituição de CBHs, Plano elaborado e aprovado, cobrança e Agência de Água, e G2 - Suíte

Instrumental – Plano, outorga, cobrança, enquadramento e sistema de informação.

É de lembrar que as entidades delegatárias das funções de Agência de Água firmam com a ANA e com o respectivo CBH o contrato de gestão, pelo qual elas se obrigam a alcançar determinadas metas. Ao final de um período de trabalho, as entidades delegatárias precisam emitir um relatório de gestão, no qual prestam contas de suas atividades e apresentam os resultados do trabalho realizado, nos termos da Resolução ANA 451/2006. Assim, o estabelecimento e a medição periódica de indicadores viabiliza a aferição do cumprimento ou não das metas estabelecidas, razão principal desta proposta.

- Art. 12, IV:

A compensação financeira pela utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica (Cfurh) foi instituída pela CF no art. 20, § 1º, sendo regulamentada no ano seguinte por meio da Lei 7.990/1989. Sua finalidade é indenizar os estados, o Distrito Federal e os municípios pelo passivo gerado pela produção de energia elétrica, já no ato do fato gerador, que é a produção dessa modalidade de energia por meio da utilização dos recursos hídricos, além de também permitir a órgãos da Administração Direta da União a participação no resultado dessa exploração.

Contudo, a mencionada Lei isentou do pagamento as geradoras classificadas como Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs), estabelecendo que a distribuição dos valores a serem recolhidos é feita com base nas áreas inundadas e no efeito de conjunto de usinas encadeadas no que se refere à regularização de vazão. Todavia, mesmo que com potência instalada de até 30 MW, elas são, indiscutivelmente, usuárias das águas, razão pela qual não devem ser isentadas da exigência de outorga, devendo, por efeito, também, estar sujeitas à cobrança, nos termos da Lei 9.433/1997.

- Art. 12, § 3º:

O art. 12, inciso III, da Lei 9.433/1997, permite a outorga de direitos de uso de recursos hídricos para 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. Ora, o lançamento de poluentes sem tratamento nos cursos d'água vai contra a legislação ambiental pátria (ex.:

art. 24 da Resolução Conama 357/2005: “Os efluentes de qualquer fonte poluidora somente poderão ser lançados, direta ou indiretamente, nos corpos de água, após o devido tratamento, desde que obedçam as condições, padrões e exigências (...) das normas aplicáveis”).

Tampouco se pode esquecer que, nos termos do art. 3º, inciso III, alínea e, da Lei 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, entende-se por poluição, entre outras, “a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos”, e que a poluição é crime ambiental, nos termos do art. 54 da Lei 9.605/1998.

Assim, esta proposta tem por objetivo estabelecer que, nos casos de lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos sem o devido tratamento, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final, a outorga de direitos de uso de recursos hídricos seja condicionada à assinatura de termo de compromisso. Por esse instrumento, o outorgado se disporá à implantação de projeto de tratamento de esgoto e demais resíduos líquidos ou gasosos, nas condições e prazos ali estabelecidos.

Desta forma, pretende-se que a outorga de lançamento de esgoto e outros poluentes, para fins de diluição, sem o devido tratamento se torne uma prática cada vez menos comum, o que, certamente, contribuirá para a melhoria gradativa da qualidade dos recursos hídricos no País.

- Art. 14, *caput*:

O instrumento da outorga, cujos principais objetivos são assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e proporcionar o efetivo exercício do direito de acesso a ela, está, na prática, intrinsecamente associado ao processo de licenciamento ambiental da atividade ou empreendimento utilizador de recursos naturais ou potencialmente impactante, nos termos da legislação ambiental vigente.

Em verdade, assim como outros instrumentos, tais como a autorização de desmate e a anuência prévia de órgãos ou entidades responsáveis pela gestão do patrimônio natural ou cultural, por exemplo, a outorga de direito do uso dos recursos hídricos, seja para captação ou

derivação para usos diversos, seja para fins de lançamento para diluição de efluentes, é um dos pré-requisitos para a concessão da licença ambiental de atividade ou empreendimento impactante ou que utilize recursos naturais, entre os quais os hídricos. Daí o fato de a outorga não ser uma atribuição do CBH, mas da entidade ou órgão estadual ou federal gestor das águas ou, quando integrado ao órgão ou entidade de meio ambiente, do responsável pelo licenciamento ambiental da atividade ou empreendimento.

A legislação dos estados sobre licenciamento ambiental geralmente prevê essa integração ou articulação, sendo prudente, portanto, que também a legislação federal faça essa previsão, até para que se evite a concessão de outorga de direito de uso dos recursos hídricos fora do processo de licenciamento ambiental da atividade ou empreendimento, ou dele totalmente desarticulado, razão principal desta proposta.

Aproveita-se também para incluir a previsão de que a emissão da outorga deva seguir as diretrizes estabelecidas nas normas específicas, como é o caso das Resoluções CNRH 16/2001 e 37/2004, que estatuem, respectivamente, os critérios gerais para a outorga de direito de uso de recursos hídricos e para a implantação de barragens em corpos de água de domínio dos estados, do Distrito Federal ou da União.

- Art. 20, *caput*:

O acréscimo proposto para o *caput* do art. 20 da Lei das Águas, *in fine*, objetiva estatuir que resolução do CNRH aponte quais medidas ou que tipo de contraprestação os órgãos outorgantes podem demandar dos usuários da água. Como não há diretrizes estabelecidas em nível nacional sobre esse tema, na prática, cada órgão outorgante procede de uma forma diferente. O objetivo da nova redação proposta, então, é de que o CNRH estabeleça, mediante resolução, diretrizes gerais das condicionantes a serem impostas aos usuários que demandarem a outorga de certa vazão de água para o desenvolvimento de suas atividades.

- Art. 21, §§ 1º a 4º:

Os acréscimos aqui propostos, em especial o previsto no § 1º, têm por objetivo principal atender aos pleitos das Agências de Água e dos respectivos CBHs em cuja bacia o instrumento da cobrança pelo uso dos recursos hídricos já foi implantado há alguns anos e cujo valor ainda não sofreu

reajuste, o que vem limitando o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos respectivos Planos de Recursos Hídricos, nos termos no art. 19, III, da Lei das Águas.

Essa norma prevê, no art. 44, XI, *b*, que compete às Agências de Água propor os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos ao respectivo CBH, e que a este cabe sugerir ao Poder Concedente os valores a serem cobrados, nos termos do art. 38, VI, *in fine*, do mesmo Diploma Legal. Todavia, a Lei das Águas não prevê o reajuste periódico dos valores cobrados, objetivo principal desta proposição.

Além disso, a norma pretende, igualmente, evitar que se configure uma discrepância muito grande entre os valores cobrados nas diversas bacias hidrográficas em que o instrumento já foi implantado, a não ser em razão das características atinentes à própria unidade territorial de gestão, conforme já previsto no *caput* do art. 21 e seus incisos.

Isso ocorre, por ser distinta a realidade das bacias hidrográficas brasileiras, seja de rios da União, seja dos estados, no que concerne não só às condições naturais ali existentes (topografia, vegetação, solo, clima, recursos hídricos etc.), mas também quanto à ocupação humana nela ocorrente (grau de preservação da vegetação nativa, tipos de uso do solo, existência de áreas urbanas, de barramentos dos cursos d'água, de captações e lançamentos de efluentes etc.).

A própria Lei das Águas reconhece, em parte, essas diferenças, ao estatuir no art. 21 que, na fixação dos valores a serem cobrados pelo uso dos recursos hídricos, devem ser observados, dentre outros, nas derivações, captações e extrações de água, o volume retirado e seu regime de variação, e, 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 efluente.

Todavia, ainda no que diz respeito aos valores cobrados pelo uso dos recursos hídricos, a Lei não dá flexibilidade suficiente para que os CBHs os adaptem às peculiaridades desta, nem que promovam mecanismos de redução como incentivo aos usuários para investimentos em prol da sustentabilidade, nem ainda que possam alterá-los em decorrência de eventos hidrológicos críticos. Esses são, pois, os objetivos desta proposta, com vistas a uma melhor gestão das bacias hidrográficas.

- Art. 22, § 1º:

As experiências de implantação dos CBHs e das Agências de Água, ou daquelas delegatárias de suas funções, bem como do instrumento da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, deixam claro que o percentual originalmente previsto no art. 22, II e § 1º da Lei das Águas para o pagamento das despesas de implantação e custeio dos órgãos e entidades integrantes do Singreh, de 7,5% (sete e meio por cento) do total arrecadado, não vem sendo suficiente para cobrir essas despesas no âmbito das bacias hidrográficas. Essa é uma conclusão praticamente unânime entre os especialistas da área.

Na prática, apenas uma Agência de Água, ou aquela delegatária de suas funções, com um corpo técnico e administrativo competente e motivado é capaz de levar a efeito as inúmeras atribuições determinadas pelo Comitê para a melhoria das condições hídricas naquela bacia específica. Esta é, pois, a razão para que se proponha um aumento do percentual para as despesas de implantação e custeio, dos atuais 7,5% para 15%.

- Art. 22, §§ 4º e 5º:

Trata-se de proposta de acréscimo de dispositivo, no primeiro caso (§ 4º), para deixar claro na Lei das Águas, de uma vez por todas, que os recursos oriundos da cobrança pelo uso dos recursos hídricos não podem ser considerados tributos, por terem, na prática, natureza condominial, não pública e não governamental.

Eles devem ser administrados pelas Agências de Água ou pelas entidades delegatárias de suas funções e aplicados em ações para a melhoria das condições ambientais na respectiva bacia hidrográfica necessárias à garantia da quantidade e qualidade da água para seu uso permanente e a proteção da biota. Assim, sobre eles não poderão incidir quaisquer tributos, por não terem fins arrecadatórios, nem estarão sujeitos a contingenciamento, nos termos do disposto no § 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (“Lei de Responsabilidade Fiscal”).

Além disso, o dispositivo prevê que, devido a essa natureza jurídica, a tais recursos tampouco se apliquem as normas gerais

sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito do Poder Público – estabelecidas pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (“Lei de Licitações”) e, mais recentemente, pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011 (“Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC”) –, desvinculando-os das amarras típicas dos recursos públicos e ensejando um alcance mais rápido das metas de melhoria de qualidade e quantidade das águas de determinada bacia hidrográfica.

Já no caso do § 5º, trata-se de proposta de acréscimo para prever a possibilidade de que os usuários pagadores possam ter acesso aos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, em condições especiais de financiamento, para investimentos em eficiência no uso da água, desde que assim deliberado pelo respectivo Comitê. Com isso, pretende-se dar maior agilidade na aplicação dos recursos, justamente por aqueles que “pagam a conta” pelo funcionamento Sistema.

- Arts. 29 e 30, ambos, inciso V:

Ao prever que a gestão dos recursos hídricos seja descentralizada por bacia hidrográfica, a partir da atuação dos CBHs e de suas respectivas secretarias executivas (as Agências de Água), a Lei das Águas optou por democratizar o gerenciamento desse importante recurso natural, chamando a sociedade civil e o setor produtivo para atuarem em conjunto com o Poder Público nessa temática.

Todavia, faltou prever no citado Diploma Legal, seguindo prática utilizada há décadas no setor privado – e, a partir dos últimos anos, também em alguns ramos do setor público –, que a atuação das entidades responsáveis pela gestão dos recursos hídricos seja avaliada periodicamente, no intuito de comprovar se ela, de fato, vem promovendo melhorias na qualidade e quantidade dos recursos hídricos de determinada bacia, o que, ao final, é o objetivo precípua da Lei das Águas.

Tais avaliações periódicas são essenciais, não só para monitorar a atuação desses gestores ao longo dos anos, mas também para verificar até que ponto, de modo geral, os instrumentos previstos na Lei das Águas são suficientes para o alcance de seus objetivos, possibilitando a mudança de rumos, caso isso não venha ocorrendo.

A legislação infralegal poderá, posteriormente, regulamentar a previsão ora feita, mediante o estabelecimento de metas de desempenho, indicadores e outros critérios para balizar essas avaliações, para as quais se propõe, inicialmente, a frequência quinquenal.

- Art. 35, XIV a XVII:

No art. 35 da Lei das Águas estão especificadas as competências do CNRH. A citada norma legal omite-se, contudo, quanto a algumas situações que, no dia a dia da gestão dos recursos hídricos, deveriam estar sob seu controle ou, no mínimo, ser de seu conhecimento, em vista de representar esse Colegiado a instância máxima de deliberação sobre a implantação da PRNH e o funcionamento do Singreh.

Esses são os casos, respectivamente, da definição das prioridades de aplicação das receitas provenientes da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União mantidas à disposição da ANA, bem como da apreciação dos relatórios elaborados pela Diretoria Colegiada dessa Agência. Não se pode esquecer que compõem o CNRH representantes dos órgãos federais, dos CERHs, dos usuários e das organizações civis de recursos hídricos, ou seja, de todas as partes interessadas na boa gestão dos recursos hídricos.

Outra atribuição que poderia ser dada ao CNRH, em razão do caráter predominantemente negocial da PNRH, é a de estabelecer mecanismos de incentivo, inclusive financeiro, à conservação qualitativa e quantitativa de recursos hídricos. Como se sabe, a Lei das Águas prescreve a gestão dos recursos hídricos de forma descentralizada e participativa, tendo como unidade territorial a bacia hidrográfica e objetivando o uso múltiplo das águas. Ora, nada mais motivador para que os interessados promovam a disponibilização da água em qualidade e quantidade que a fixação de mecanismos de incentivo à sua conservação, com parâmetros e critérios a serem estabelecidos mediante resolução ou outra normal infralegal.

Por fim, quanto à segurança hídrica, trata-se de tema mais recente e premente, em vista das recentes crises de abastecimento de água em algumas bacias no País, merecendo, portanto, considerações mais detalhadas. É que, em face da crescente degradação e contaminação dos mananciais e das mudanças climáticas ora em curso, que aumentam a frequência e intensidade dos eventos críticos, é indispensável garantir a

segurança hídrica dos sistemas de abastecimento d'água para consumo humano e para as atividades produtivas, em termos tanto qualitativos quanto quantitativos.

Ano após ano, esse recurso natural vem-se tornando cada vez mais importante na vida moderna, a ponto de que qualquer contaminação, excesso, falta ou mesmo a simples escassez de água é capaz de promover impactos os mais variados possíveis. Daí a razão de ter sido lançado, em agosto/2014, por meio de parceria entre a ANA, o Ministério da Integração Nacional e o Banco Mundial, o Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH), no âmbito do Programa de Desenvolvimento do Setor Água (Interáguas).

O que aqui se propõe é que o PNSH tenha sua implantação e desenvolvimento acompanhados pelo CNRH, de modo a que os representantes do poder público, dos usuários e das comunidades dele integrantes possam avaliar, periodicamente, as medidas estruturantes e conjunturais para que os mananciais não atinjam níveis de contaminação ou de reservação considerados críticos e que outras situações de risco hídrico, tais como enchentes e secas, possam ser minimizadas e ter atenuados seus efeitos deletérios.

Para que isso ocorra, o ente regulador e as empresas concessionárias de água e energia hidroelétrica deverão, por exemplo, implantar medidas de racionamento (como prevê o inciso XII do art. 2º do Decreto 3.692/2000, que dispõe sobre a instalação e a estrutura da ANA) e adotar mecanismos tarifários de contingência (como prevê o art. 46 da Lei 11.445/2007 – “Lei de Saneamento Básico”), bem como outras medidas que, a curto prazo, reduzam a contaminação, o consumo em excesso e o desperdício de água, assim como os efeitos deletérios dos eventos hídricos críticos, e, a longo prazo, aumentem a oferta de água em qualidade e quantidade adequadas.

Por ensejarem efeitos políticos adversos, tais atitudes muitas vezes não são adotadas, ou o são tardiamente, por motivos variados, tais como o calendário eleitoral. Cita-se o exemplo da seca que se abateu sobre a Região Sudeste, de maneira geral e, em especial, sobre o Sistema Cantareira, no ano de 2014, que levou os reservatórios locais a níveis extremos, provocando conflitos entre as entidades gestoras e colocando em

risco o abastecimento da maior metrópole do País. Além da situação pluviométrica desfavorável, o quadro crítico então observado decorreu tanto da postergação da adoção de ações emergenciais cabíveis, tais como o racionamento e medidas de estímulo à redução do consumo, quanto da falta de investimentos significativos ao longo dos anos em obras estruturantes, tais como barragens, sistemas adutores, canais e eixos de integração.

Por fim, ao acompanhar de perto a implantação e o desenvolvimento do PNSH, o CNRH também poderá propor medidas visando sua articulação com o PNRH.

- Arts. 38, X, e 44, XI, e:

Os acréscimos aqui previstos objetivam deixar consignado na Lei das Águas, expressamente, que as eventuais propostas de alterações nas vazões de transposição e nas vazões de reservatórios regularizadores devem ser aprovadas pelo(s) respectivo(s) Comitê(s) de Bacia, a partir de parecer elaborado pela Agência de Água, no qual estejam fixadas as condições de aprovação dessas propostas de alterações e as respectivas medidas mitigadoras e compensatórias.

A Lei 9.984/2000, que dispõe sobre a criação da ANA, estabeleceu que cabe a ela “definir e fiscalizar as condições de operação de reservatórios por agentes públicos e privados, visando a garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos, conforme estabelecido nos planos de recursos hídricos das respectivas bacias hidrográficas” (art. 4º, XII), e que, nesses casos, “a definição das condições de operação de reservatórios de aproveitamentos hidrelétricos será efetuada em articulação com o Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS” (art. 4º, § 3º).

Todavia, alterações emergenciais de vazões de reservatórios regularizadores, e mesmo de vazões de transposição, não devem ser feitas unicamente tendo em vista a otimização do uso hidrelétrico. Elas devem levar em conta, igualmente, todos os demais usos dos recursos hídricos existentes na bacia – abastecimento humano, dessedentação de animais, uso industrial, diluição de efluentes, irrigação, transporte, piscicultura, aquicultura, turismo, esportes, lazer, preservação da biota etc. Ocorre que, na prática atual, quase nunca esses usuários podem opinar sobre essas alterações de vazão e, muito menos, são ressarcidos pelos prejuízos delas advindos.

Desta forma, esta proposta é de que a decisão quanto a essas alterações deva ser aprovada pelo Comitê de Bacia Hidrográfica, a partir de parecer elaborado pela respectiva Agência de Água, no qual estejam fixadas as condições de aprovação dessas propostas de alterações e as respectivas medidas mitigadoras e compensatórias, de forma a garantir, sempre que possível, o uso múltiplo das águas, resguardando-se os interesses dos eventuais afetados.

- Art. 39, § 1º:

A alteração proposta busca evitar o predomínio, nos CBHs, da representação dos usuários dos recursos hídricos, em especial os de maior porte, dos setores agrícola e industrial, cujo consumo responde por mais de 90% da água consumida no País.

Nos Comitês de rios federais, tal representação situa-se hoje em torno de 40% do total de membros, um percentual muito alto em comparação com o das demais representações, principalmente quando a eles se juntam os representantes dos municípios, com a mesma visão de usuários, pelo fato de o nível municipal não possuir domínio sobre os recursos hídricos, embora seja, regra geral, titular do serviço de saneamento.

Mesmo reconhecendo – como é patente – que o setor de usuários é o que, na prática, “paga a conta” dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, essa super-representação dos usuários, em especial os de maior porte, vai contra os interesses dos demais setores que, juntos, constituem e representam o total dos interessados na boa gestão desses recursos.

Tendo em vista que as decisões no âmbito do CBH buscam sempre um ponto de equilíbrio entre os diversos interesses envolvidos, uma das consequências da ponderação atual excessiva na representação do setor de usuários é, por exemplo, o estabelecimento de baixos valores pelo metro cúbico oriundo de derivações, captações e extrações de água, bem como pelo lançamento de esgotos e demais efluentes, redundando, ao final, em menor arrecadação de recursos para investimento em ações de recuperação e preservação da bacia.

Daí a razão desta proposta, que objetiva uma maior paridade entre as representações do setor público, dos usuários e das entidades civis de recursos hídricos com atuação em cada bacia hidrográfica.

Em vista da relevância de todas as alterações anteriormente propostas, contamos com o apoio dos nobres Pares para o seu aperfeiçoamento e rápida aprovação.

Sala das Sessões, em de de 2015.

Membros do Centro de Estudos e Debates Estratégicos

Deputado Lúcio Vale
Presidente

Deputado Félix Mendonça Júnior
Relator

Deputado Beto Rosado
Membro

Deputado Capitão Augusto
Membro

Deputado Carlos Melles
Membro

Deputada Cristiane Brasil
Membro

Deputado Evair de Melo
Membro

Deputado Jaime Martins
Membro

Deputado Luiz Lauro Filho
Membro

Deputado Osmar Terra
Membro

Deputado Paulo Teixeira
Membro

Deputado Pedro Uczai
Membro

Deputado Remídio Monai
Membro

Deputado Rômulo Gouveia
Membro

Deputado Ronaldo Benedet
Membro

Deputado Ronaldo Nogueira
Membro

Deputado Rubens Otoni
Membro

Deputado Valmir Prascidelli
Membro

Deputado Vitor Lippi
Membro