



COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PROJETO DE LEI Nº 29, DE 2011 (Apenso: Projeto de Lei nº 7.450, de 2014)

Complementa dispositivos da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, no que se refere a planos estaduais de recursos, destinação do resultado da cobrança pelo uso de recursos hídricos e competências das Agências de Água.

Autor: Deputado WELITON PRADO

Relator: Deputado AUGUSTO CARVALHO

I – RELATÓRIO

A proposição principal em epígrafe (PL 29/2011) altera a redação de alguns dispositivos da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, conhecida como “Lei das Águas”, conforme seu art. 1º.

No art. 2º, o PL insere um parágrafo único no art. 8º da Lei, condicionando à existência de planos estaduais de recursos hídricos o recebimento, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, incluindo entidades da administração indireta e concessionários de serviços públicos, de dotações orçamentárias da União e de financiamentos por instituições federais de crédito e avais da União para investimentos em obras hidráulicas, projetos de agricultura irrigada e de saneamento básico.

No art. 3º, a proposição dá nova redação ao *caput* do art. 22 da Lei das Águas, de forma a prever que os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos sejam aplicados “exclusivamente” (e



não mais “prioritariamente”, como a redação atual) na bacia hidrográfica em que foram gerados.

Em seguida, no art. 4º, o PL acresce um novo parágrafo ao art. 42 da Lei, estabelecendo que as Agências de Bacia (*sic*) deverão ser constituídas, preferencialmente, com natureza jurídica de fundação de direito privado, devendo constar em seus estatutos que elas são entidades sem fins lucrativos e com existência por prazo indeterminado.

No art. 5º, o PL dá nova redação aos incisos III, IV e V do art. 44 da Lei, referente às competências das Agências de Água: no inciso III, retirando a previsão de delegação do outorgante para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, e acrescentando que ela deva ser efetuada conforme decidido pelos respectivos Comitês de Bacia; no inciso IV, retirando a necessidade de as Agências de Água encaminharem, à instituição financeira responsável pela administração dos recursos, os pareceres sobre os projetos e obras prioritários a serem financiados com recursos gerados pela cobrança pelo uso de recursos hídricos, para subsidiar as decisões dos respectivos Comitês; e, por fim, no inciso V, dando poderes às próprias Agências de Água para “administrar” (e não mais “acompanhar a administração”), de acordo com as diretrizes aprovadas pelos respectivos Comitês, os recursos financeiros arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos em suas áreas de atuação.

O PL 29/2011 conclui, no art. 6º, com a cláusula de vigência.

Na Justificação, o ilustre Autor alega que, embora a Lei das Águas tenha representado indiscutível avanço no gerenciamento dos recursos hídricos no País, mediante a utilização dos instrumentos ali previstos, algumas modificações precisam ser efetuadas no que se refere aos planos estaduais de recursos hídricos, à destinação do resultado da cobrança pelo uso desses recursos e às competências das Agências de Água. Ele assevera que as modificações que propõe tornarão a gestão dos recursos hídricos efetivamente descentralizada por bacia hidrográfica, menos dependente de decisões e da atuação de órgãos públicos e com maior participação da sociedade, incluindo usuários da água e pessoas e instituições com atuação e interesse no setor.

O projeto de lei em foco, que está sujeito à apreciação conclusiva das comissões, nos termos do art. 24, II, do Regimento Interno da



Câmara dos Deputados, foi inicialmente distribuído à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), competindo a este Relator a elaboração do parecer quanto ao aspecto ambiental e de desenvolvimento sustentável.

No prazo de cinco sessões para a apresentação de emendas no âmbito desta CMADS, transcorrido no período de 30/03 a 14/04/2011, foi apresentada uma emenda, por parte do próprio Autor, acrescentando à Justificação do projeto, logo em seu início, que ele é oriundo da proposição do ex-Deputado José Fernando Aparecido de Oliveira, que tramitou na legislatura retrasada como PL 3.522/2008.

Na legislatura anterior, em 2014, ao PL 29/2011 foi apensado o PL 7.450/2014, do Deputado Arnaldo Jordy, que também altera a Lei das Águas, para dar nova disciplina aos Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs). Em síntese, a proposição apensada insere dois novos parágrafos no art. 37 e um novo inciso no art. 38 da Lei, artigos esses que tratam dos Comitês.

O primeiro parágrafo proposto para o art. 37 da Lei das Águas dispõe que a constituição dos CBHs em todo o território seja condição para que os Estados e o Distrito Federal tenham acesso a recursos federais. Já o segundo parágrafo estabelece que, para a constituição dos Comitês, as unidades federativas dividam seus territórios em zonas de sub-bacias, bacias ou grupos de bacias hidrográficas, observadas as afinidades geopolíticas. Por fim, o novo inciso proposto para o art. 38 da Lei das Águas, que trata das competências dos CBHs, atribui-lhes o direito de se manifestarem nos processos de outorga pelo uso da água.

Na Justificação, o ilustre Autor do projeto apensado alega que, nos termos atuais da Lei das Águas, a instituição de CBHs é facultativa. Por essa razão, decorridos dezessete anos da vigência da norma, existem ainda poucos Comitês instalados e atuantes, fazendo-se necessário maior peso normativo, portanto, para que eles possam vir a desempenhar melhor o seu papel, o qual será ainda mais relevante na medida em que eles passem também a se manifestar nos processos de outorga pelo uso da água, nos casos previstos no *caput* do art. 12 da Lei.

É o Relatório.



II – VOTO DO RELATOR

As proposições ora em foco pretendem promover alterações pontuais na Lei 9.433/1997, principalmente no que se refere aos planos estaduais de recursos hídricos, à destinação do resultado da cobrança pelo uso desses recursos, às competências das Agências de Água e à constituição e competências dos CBHs. Conforme justifica o Autor da proposição principal, tais mudanças objetivam democratizar ainda mais uma lei que já nasceu sob a égide da descentralização administrativa, da participação social e da transparência na gestão dos recursos hídricos.

Em vista da repercussão que tais modificações poderiam provocar na gestão dos recursos hídricos no País, a CMADS realizou audiência pública sobre a matéria na legislatura passada, no dia 13/11/2012, nesta Casa, a fim de que os diversos setores interessados pudessem manifestar sua opinião a respeito. Participaram da audiência os seguintes expositores:

- Pedro Wilson Guimarães, Secretário de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente (MMA);

- Giordano Bruno de Carvalho, Gerente de Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos da Agência Nacional de Águas (ANA);

- Percy Baptista Soares Neto, Analista de Política e Indústria da Gerência de Meio Ambiente e Sustentabilidade da Confederação Nacional da Indústria (CNI);

- Valéria Faria, Coordenadora do Grupo de Trabalho de Recursos Hídricos da Associação Brasileira das Empresas Geradoras de Energia Elétrica (Abrage);

- Jussara Cabral Cruz, Vice-Presidente da Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH); e

- Sérgio Pitt, Segundo-Vice-Presidente da Associação de Agricultores e Irrigantes da Bahia (AIBA).



Conforme se pode depreender dos debates então entabulados, que estão disponíveis nas notas taquigráficas¹ e no áudio da citada audiência pública, a maioria dos expositores posicionou-se contrariamente às modificações pretendidas pelo ilustre Autor do PL 29/2011, lembrando-se que, à época, o PL 7.450/2014 ainda não estava a ele apensado.

A primeira delas (art. 2º, que acrescenta um parágrafo único ao art. 8º da Lei das Águas) diz respeito à elaboração dos planos de recursos hídricos. Tais planos, a despeito de sua importância para a gestão das águas, constituem um procedimento facultativo e dependem, portanto, da vontade política dos participantes dos setores representados nos CBHs que os aprovam. A proposição principal pretende condicionar à existência de planos estaduais de recursos hídricos o recebimento, pelos entes federativos, de dotações orçamentárias da União e financiamentos por instituições federais de crédito e avais em certas áreas.

De fato, a não existência ou a não implementação dos planos de recursos hídricos atinge os fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, tendo em vista sua importância como planos diretores para o gerenciamento desses recursos, solapando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) exatamente em suas unidades executoras mais descentralizadas, as Agências de Água. Com isso, por exemplo, torna-se ainda mais difícil integrar à gestão das águas o setor agrícola, o maior usuário consuntivo de recursos hídricos na sistemática da Política. Mundialmente, esse setor é responsável por cerca de 70% das captações de água doce.

Todavia, conforme afirmado na audiência pública pelos representantes do MMA e da ANA, 18 dos 27 planos estaduais de recursos hídricos (incluindo o do Distrito Federal) já estavam, à época, iniciados ou concluídos, e a União estava apoiando a elaboração de outros quatro. Além disso, tão importante como a elaboração dos planos é a sua implementação, para que não se tornem “planos de prateleira” e alcancem o objetivo principal a que se propõem, qual seja o de constituírem, na prática, planos diretores para o gerenciamento dos recursos hídricos, nos termos do art. 6º da Lei das Águas.

¹<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/audiencias-publicas/audiencias-publicas/13-11-12-debate-sobre-o-projeto-de-lei-no29-2011>.



Conforme também defendido pelas representantes da Abrage e da ABRH, condicionar à existência dos planos estaduais o repasse de dotações orçamentárias da União e de financiamentos por instituições federais de crédito e avais da União talvez não seja o melhor caminho para estimular a elaboração desses planos, pois isso deixaria o setor de recursos hídricos dos Estados ainda com menos recursos. Segundo elas, do que se necessita, então, é de envidar esforços para garantir a efetividade dos planos já existentes e dos que ainda estão em elaboração. Este Relator concorda apenas em parte com os argumentos dos expositores, pois entende não ser justificável que ainda hoje existam planos estaduais a serem elaborados, após quase duas décadas de vigência da Lei 9.433/1997.

Quanto ao art. 3º do PL, que pretende modificar o *caput* do art. 22 da Lei das Águas, prevendo que os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos sejam aplicados “exclusivamente” (e não mais “prioritariamente”) na bacia hidrográfica em que foram gerados, os expositores também foram desfavoráveis a ele. É que o art. 4º, § 1º, da Lei 10.881/2004, que trata dos contratos de gestão entre a ANA e as entidades delegatárias das funções de Agências de Água, já estabelece que os recursos pagos pelos usuários (ditos “condominiais”) devam ser destinados obrigatoriamente às bacias hidrográficas onde são gerados, ou seja, às bacias de origem. Não há a necessidade, portanto, da previsão do art. 3º do PL, pelo menos com relação aos recursos condominiais.

Quanto à parcela de recursos advinda do uso das águas e paga pelas empresas geradoras de energia hidrelétrica, a chamada “cobrança do setor elétrico”, seus percentuais são definidos no art. 17 da Lei 9.648/1998, sendo que os recursos que pertencem ao MMA/ANA (0,75%) são utilizados para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos. Há que convir que a maioria das bacias hidrográficas ainda não efetua cobrança e, se o art. 3º do PL 29/2011 fosse aprovado, ocorreria um engessamento na atuação da ANA, que teria de aplicar os recursos exclusivamente em bacias onde ocorrem usinas hidrelétricas, o que não é o caso de muitas delas, como as da região do Nordeste Setentrional e da Amazônia, que são críticas ou importantes para o País. Assim, este Relator se coloca contrariamente a esse art. 3º.

Com relação ao art. 4º da proposição principal, que acrescenta um novo parágrafo ao art. 42 da Lei das Águas, estabelecendo que



as Agências de Água deverão ser constituídas, preferencialmente, com natureza jurídica de fundação de direito privado, cabe esclarecer que essas Agências, a rigor, ainda não existem. O que há são entidades delegatárias das funções de Agências de Água, que recebem delegação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) para exercer as funções elencadas no art. 44 da Lei 9.433/1997. Convém lembrar que as cinco entidades delegatárias que hoje vêm efetuando a cobrança pelo uso dos recursos hídricos em bacias interestaduais têm natureza jurídica de direito privado, sem fins lucrativos – quatro como associações e uma como fundação – e, assim como as públicas, estão sujeitas aos controles normais da Administração Pública, o que resulta em pouca agilidade na aplicação dos recursos.

Desta forma, o art. 4º do PL 29/2011 acrescenta pouco à legislação atual, ainda mais que o comando da proposição estabelece que tal natureza seria “preferencialmente” (e não “obrigatoriamente”) de fundação de direito privado. Além disso, tal acréscimo ainda poderia provocar conflitos indesejáveis, pois a natureza jurídica de fundação entra em choque com algumas legislações estaduais, como a do Estado de Minas Gerais. Com base nesses argumentos, este Relator também é contrário a esse art. 4º.

Por fim, quanto ao art. 5º do PL 29/2011, que trata das competências das Agências de Água, entre as quais a possibilidade de que, mesmo de direito privado, elas possam efetuar a cobrança, em princípio seria algo positivo. No entanto, no arranjo atual, por não haver previsão legal, elas não podem fazê-lo, isto é, elas cumprem outras funções, mas não a cobrança. Por essa razão, a ANA continua exercendo esse papel, ou seja, ela arrecada os recursos e transfere 100% deles para as entidades delegatárias de funções de Agências de Água localizadas nas bacias hidrográficas.

Tais entidades delegatárias não podem cobrar pelo uso da água, porque entidades privadas não estão habilitadas a exercer esse papel. Mas, ao receberem os recursos repassados pela ANA, elas têm a possibilidade de reinvesti-los na própria bacia ou utilizá-los para alavancar outros projetos, que tragam para a bacia mais recursos, de fontes diversas. Aumentada a disponibilidade desses recursos, tanto em quantidade quanto em qualidade, poder-se-ia chegar até uma situação em que os preços cobrados pelo uso da água pudessem ser reduzidos.



Todavia, a discussão sobre as competências das Agências de Água, ou das delegatárias de suas funções, está intrinsecamente ligada à natureza jurídica dessas entidades, tema que, como já se viu, encontra ainda alguns óbices para a sua melhor definição. Além disso, alguns dos expositores também levantaram outras questões a respeito das eventuais modificações nas competências das Agências de Água, razão pela qual, no momento, este Relator também se posiciona contrariamente a esse art. 5º.

Em síntese, com relação ao PL 29/2011, parabenizando ao ilustre Autor por sua bem intencionada iniciativa, embora pedindo vênias a S. Exa., manifesto-me contrariamente ao mérito da proposição principal, pelas razões expostas nos parágrafos anteriores, à exceção da proposta contida no art. 2º, relativa aos planos estaduais de recursos hídricos, que será adiante resgatada.

Já o PL 7.450/2014, apensado, propõe duas novas alterações à Lei das Águas. A primeira delas condiciona, à constituição de CBHs em todo o território, o acesso dos Estados e do Distrito Federal a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos ou serviços relacionados ao abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade. Ou seja, para terem acesso a esses recursos, os Estados e o Distrito Federal deverão constituir CBHs em todo o território, a partir de sua divisão em zonas de sub-bacias, bacias ou grupos de bacias hidrográficas, observadas as afinidades geopolíticas.

Observa-se que tal proposta guarda semelhança com aquela prevista no art. 2º do projeto de lei principal, com duas diferenças: enquanto no PL 29/2011 a condição para a obtenção dos recursos é a existência de planos estaduais de recursos hídricos, no PL 7.450/2014 é a existência de CBHs em todo o território. Além disso, enquanto na proposição principal os recursos são para investimentos em obras hidráulicas, projetos de agricultura irrigada e de saneamento básico, na proposição apensada eles são para empreendimentos e serviços relacionados ao abastecimento de água potável e esgotamento sanitário.

Como já me manifestei antes, é inconcebível que, após dezenove anos de vigência da Lei das Águas, ainda haja planos estaduais de



recursos hídricos a serem elaborados e bacias hidrográficas inteiras ainda sem Comitês que nelas atuem para gerenciar os usos dos recursos hídricos, dirimir os conflitos existentes e implementar medidas para a melhoria da qualidade e quantidade de suas águas. Tenho consciência do caráter descentralizador, democrático e participativo que norteia a Lei das Águas e de que deve ser respeitada a faculdade de iniciativa dos entes federativos, dos usuários e da sociedade civil em instituir planos de recursos hídricos e CBHs. Mesmo assim, já não é mais possível esperar que a elaboração de planos e a instituição de Comitês venham a ocorrer de forma natural em todas as bacias hidrográficas do País, tendo em vista os conflitos e as crises hídricas que vêm assomando em frequência e intensidade cada vez maiores.

É necessário lembrar que, na França, num só dia, com um só instrumento legal – a Lei das Águas francesa de 1964 –, foram criados seis Comitês com as suas respectivas Agências de Água e estabelecida a cobrança pelo uso da água. Assim, as três medidas vieram juntas, e talvez seja esse um dos fatores do sucesso da legislação sobre recursos hídricos naquele país. No Brasil, ainda não se conseguiu fazer isso até hoje, pois o processo de instituição de planos, Comitês, Agências de Água e cobrança está sendo feito por etapas, o que, certamente, tem trazido muitos problemas para a gestão das águas.

Assim, por princípio, coloco-me favoravelmente à modificação prevista no art. 37 da Lei das Águas proposta pelo PL 7.450/2014 relativa à constituição de CBHs. A proposta contida no art. 2º do PL 29/2011, que diz respeito à existência de planos estaduais de recursos hídricos, pode ser a ela acrescida, mediante duas emendas, uma vez que a ementa da proposição apensada também terá de ser alterada.

Por fim, quanto à proposta do PL 7.450/2014 de inserção de um novo inciso no art. 38 da Lei das Águas relativo à manifestação dos CBHs nos processos de outorga pelo uso da água, também me manifesto favoravelmente a ela, embora não de forma genérica, uma vez que os CBHs e as entidades delegatárias das funções de Agências de Água não estão estruturados para, sozinhos, assumirem essa missão. Não se trata, pois, de se lhes atribuir o monopólio dessa função, mas apenas de garantir a oportunidade de sua manifestação, nos processos de outorga pelo uso da água no interior da bacia hidrográfica em que julgarem necessária tal manifestação.



Na prática, o instrumento da outorga está intrinsecamente associado ao processo de licenciamento ambiental, sendo ela, pois, um dos pré-requisitos para a concessão da licença ambiental de empreendimento ou atividade impactante ou que utilize recursos hídricos, seja sua captação ou derivação para usos diversos, seja para fins de diluição de efluentes. Daí a razão de a competência para a outorga do uso dos recursos hídricos não ser do CBH, mas da entidade ou órgão estadual ou federal gestor das águas (art. 14 da Lei das Águas) ou, quando integrado ao órgão ou entidade de meio ambiente, do responsável pelo licenciamento ambiental do empreendimento ou atividade.

Todavia, os CBHs e as entidades delegatárias das funções de Agências de Água são as instituições que vivem o dia a dia da bacia, que gerenciam os usos dos recursos hídricos e os eventuais conflitos a eles associados. Nada mais justo, portanto, que o CBH, a partir de parecer técnico da Agência de Água, também possa se manifestar sobre os processos de outorga pelo uso da água no interior da bacia, quando assim julgar necessário, uma vez que os eventuais conflitos gerados no futuro terão de ser por ele administrados. Além disso, ao se manifestarem sobre esses processos, seus membros também atuarão com vista a assegurar que a outorga se implemente conforme os termos ajustados.

Desta forma, ante todo o exposto, e solicitando escusas ao ilustre Autor da proposição principal, sou pela **rejeição do Projeto de Lei nº 29, de 2011**, e pela **aprovação do Projeto de Lei nº 7.450, de 2014, com as emendas anexas**.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado AUGUSTO CARVALHO
Relator





**COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL**

PROJETO DE LEI Nº 7.450, DE 2014

Altera a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, para dar nova disciplina aos Comitês de Bacia.

Autor: Deputado ARNALDO JORDY

Relator: Deputado AUGUSTO CARVALHO

EMENDA Nº 1

Dê-se à ementa do projeto a seguinte redação:

“Altera a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, para dar nova disciplina aos Planos de Recursos Hídricos e aos Comitês de Bacia Hidrográfica”. (NR)

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado AUGUSTO CARVALHO
Relator



COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PROJETO DE LEI Nº 7.450, DE 2014

Altera a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, para dar nova disciplina aos Comitês de Bacia.

Autor: Deputado ARNALDO JORDY

Relator: Deputado AUGUSTO CARVALHO

EMENDA Nº 2

Dê-se ao art. 1º do projeto a seguinte redação:

Art. 1º Os arts. 8º, 37 e 38 da Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 8º

Parágrafo único. A existência de planos estaduais de recursos hídricos concluídos é condição indispensável para que Estados, Distrito Federal e Municípios, incluindo entidades da administração indireta e concessionários de serviços públicos, possam receber dotações orçamentárias da União ou obter financiamentos por instituições federais de crédito e avais da União para investimentos em obras hidráulicas, projetos de agricultura irrigada e de saneamento básico.

Art. 37.....

§ 1º.....



§ 2º A instituição de Comitês de Bacia Hidrográfica, nos termos previstos por esta Lei, é condição para os Estados e o Distrito Federal terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados ao abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade.

§ 3º A União, os Estados e o Distrito Federal, no âmbito de suas competências, dividirão o território em zonas, de acordo com o disposto nos incisos I, II e III do caput e observadas as afinidades geopolíticas.

Art. 38.....

X - manifestar-se nos processos de outorga pelo uso da água, quando assim julgarem necessário, nos casos previstos nos incisos I a V do caput do art. 12.” (NR)

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado AUGUSTO CARVALHO
Relator