

GRUPO DE ANÁLISE DAS MINUTAS DE ALTERAÇÃO DAS LEIS ESTADUAIS N. 9.022/93 E N. 9.748/94 E DOS DECRETOS DE REGULAMENTAÇÃO DESSAS LEIS

RELATÓRIO

A presente análise refere-se aos seguintes instrumentos normativos:

- I. Minuta de Lei que altera a Lei n ° 9.022, de 6 de maio de 1993, que dispõe sobre a instituição, estruturação e organização do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos e dá outras providências.
- II. Minuta de Lei que altera a Lei n ° 9.748, de 30 de novembro de 1994. Dá nova redação à Lei estadual n ° 9.748, de 30 de novembro de 1994, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências.
- III. Minuta de Decreto que regulamenta a outorga de direito de uso de recursos hídricos, de domínio do Estado, de que trata a Lei Estadual n ° 9.748, de 30 de novembro de 1994, e dá outras providências.
- IV. Minuta de Decreto que regulamenta a cobrança pelo direito de uso de recursos hídricos de que trata a Lei n ° 9.748, de 30 de novembro de 1994, e dá outras providências correlatas.
- V. Minuta de Decreto que regulamenta os Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas, de que trata a Lei n ° 9.748, de 30 de novembro de 1994, e dá outras providências correlatas.
- VI. Minuta de decreto que regulamenta as Agências de Bacia, de que trata a Lei no. 9.748, de 30 de novembro de 1994, com os acréscimos e nova redação que lhe deu a Lei No....., de ...
- VII. Minuta de Decreto que regulamenta Decreto a participação das Associações ou Consórcios Intermunicipais e Associações de Usuários no Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de Santa Catarina no exercício das funções das Agências de Água, conforme estabelece o artigo __ da Lei Estadual n°
- VIII. Minuta de decreto de lei que regulamenta a elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos e dos Planos de Bacia Hidrográfica, de que trata a Lei Estadual n ° 9.748, de 30 de novembro de 1994, e dá outras providências.

1 - ANTECEDENTES

Estabeleceu a Constituição Federal de 1988 em seu art. 21, XIX : “Compete à União instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direito de seu uso.”

Entenda-se aqui, por sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, o conjunto de órgãos e instituições responsáveis pela gestão dos recursos hídricos no país.

Entenda-se aqui, por outorga, consentir, aprovar, dar, conceder, facultar, permitir, atribuir, imputar, estar de acordo. “A outorga do direito de uso da água é o instrumento pelo qual o poder público atribui ao interessado, público ou privado, o direito de utilizar privativamente o recurso hídrico” (GRANZIERA¹).

Como a tramitação do projeto de lei que viria a regulamentar o referido art. 21, XIX, da Constituição Federal prolongou-se por mais de cinco anos no Congresso Nacional, de 1991 a 1997, alguns estados da Federação se anteciparam e instituíram suas próprias leis sobre a matéria. Tal foi o caso do Estado de Santa Catarina, que através da Lei nº 9.022/93 e da Lei nº 9.748/94 instituiu, respectivamente, o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos e a Política Estadual de Recursos Hídricos. Como se vê, essas duas leis estaduais, antecederam em alguns anos a edição da Lei Federal nº 9.433, de 08/01/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Sinteticamente pode-se dizer que a Lei Federal nº 9.433/97 estabeleceu não só a Política de Recursos Hídricos, seus Fundamentos (alicerces sobre os quais a política está estruturada), seus Objetivos (as metas a serem atingidas com a aplicação da lei), suas Diretrizes (o caminho a percorrer) e seus Instrumentos (os recursos a serem utilizados para se trilhar o caminho balizado pelas diretrizes), como também, quem seriam os responsáveis para colocar esta lei em prática (Conselho Nacional de Recursos Hídricos, Agência Nacional de Águas, Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do DF, Comitês de Bacia Hidrográfica, órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do DF e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos e Agências de Água).

¹ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito de águas: disciplina jurídica das águas doces. São Paulo: Editora Atlas, 2001, p.180.

“O fato de a Constituição Federal ter inserido o tema em seu texto tem como imediata consequência a obrigação para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios de articularem-se na gestão das águas” (MACHADO²).

A existência constitucional deste Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos não permite que os Estados organizem a gestão da água em seus territórios, sem a instituição dos Comitês de Bacias Hidrográficas e das Agências de Águas. “Não há um << Sistema Federal de Recursos Hídricos>> e um << Sistema Estadual de Recursos Hídricos>> isolados e com regras não convergentes. Os Estados e o Distrito Federal poderão adaptar estas instituições hídricas às suas peculiaridades, desde que respeitem as características gerais do “Sistema Nacional” e dos Comitês e das Agências referidos, que estão apontadas na Lei 9.433/97”(MACHADO³).

Estabelecida a Política e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos pela Lei Federal 9.433/97, fez-se necessária a adequação das Leis Catarinenses n^os 9.022 e 9.748 à nova sistemática introduzida pela lei federal.

Segundo CAUBET⁴, a legislação catarinense de recursos hídricos deverá sofrer emendas e reformulações, em função de dois tipos de motivos: “em primeiro lugar, pelo fato de terem seguido o caminho que vai do particular ao geral, os textos apresentam lacunas na listagem de competências do CERH – Conselho Estadual de Recursos Hídricos, tais como elencado no art. 4^o da Lei 9.022/93: nem todas as atribuições do Conselho constam da relação, pelo fato de algumas delas terem sido criadas ou formuladas na Lei (posterior) 9.748/94. Entretanto, tanto do ponto de vista da técnica jurídica como, sobretudo, por razões simplesmente operacionais (facilitar as tarefas de todos os futuros operadores da gestão dos recursos hídricos, que apenas raras vezes terão formação jurídica), os diversos estatutos relativos aos recursos hídricos deverão apresentar-se, formalmente, como referências completas e de preferência auto-explicativas e suficientes. Este trabalho de retificação

² MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p.460.

³ MACHADO, op. cit. p. 460-461.

⁴ CAUBET, Christian G. **Parecer sobre a Lei 9.433, de 08 de janeiro de 1997**. Florianópolis, 1997, p.17-18.

formal na apresentação deverá ser combinado, por outro lado, com os ajustes estruturais necessariamente induzidos pelas disposições da Lei Federal 9.433/97”.

Isto, ainda segundo CAUBET⁵ “faz com que a reforma dos textos adquira uma dimensão qualitativa que abrange muito mais do que um simples ajuste de redação. Com efeito, as implicações econômicas, políticas e sociais da Política Nacional de Recursos Hídricos são de tal monta, que seria indispensável promover um amplo debate sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, com a participação de todos os setores interessados e com informação sistemática à população em geral. Isto é simplesmente o preço a pagar para garantir o êxito de medidas que terão profundo impacto sobre o exercício da própria cidadania. É inevitável que o debate seja realizado, pois torna-se óbvio, com estas últimas observações, que os direitos e deveres de cada um serão profundamente alterados pelo novo quadro legal. Pagar pelo consumo da água; opinar sobre os investimentos necessários, através de representação nos Comitês de bacias; discutir as prioridades de usos; determinar o conteúdo de planos e fiscalizar sua implementação, são apenas algumas das atividades que passarão a envolver os cidadãos conscientes”.

Tendo em vista esta necessidade de adequação, bem como, a correção das inconsistências identificadas na legislação estadual, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SDM) contratou um consultor externo com o objetivo de harmonizar e aprimorar a legislação estadual de recursos hídricos, bem como, propor a regulamentação dos aspectos que se fizessem necessários.

Do trabalho efetuado pelo referido consultor resultaram as oito minutas identificadas no início desse relatório.

Estas minutas foram apresentadas em dois seminários organizados pela SDM, realizados no CREA em Florianópolis, nos dias 17/12/2001 e 24/01/2002. Pelas discussões ocorridas nos Seminários, percebeu-se a necessidade de se ampliar a participação da comunidade neste processo de adequação e regulamentação da legislação estadual de recursos hídricos. Foram solicitadas, portanto, a realização de audiências públicas no Estado para ampliar o debate.

⁵ CAUBET, op. cit. p. 19.

Definiu-se, porém, que antes da realização das audiências públicas, um grupo formado por representantes dos Comitês de Bacia e da sociedade civil apresentaria sugestões e emendas para análise do consultor e possível inserção nas referidas minutas.

Formaram-se então dois grupos, um coordenado pela Profa. Noemia Bohn no Vale do Itajaí e outro coordenado pelo Prof. Dr. Christian Caubet em Florianópolis. A idéia inicial era juntar os dois grupos num momento posterior para apresentar uma proposta única. Porém, em virtude de problemas de horário e deslocamento, conseguiu-se realizar apenas uma reunião conjunta em Florianópolis. Como resultado, acabaram saindo dois documentos, um com as sugestões do grupo coordenado pelo Prof. Dr. Christian Caubet e outro com as sugestões do grupo coordenado pela Profa. Noemia Bohn, que foram encaminhados para a SDM ⁶.

Na seqüência, a SDM organizou as audiências públicas para apresentação e discussão da proposta de regulamentação da Política Estadual de Recursos Hídricos, nos seguintes dias e cidades: 10/06 – Itajaí; 25/06 – Tubarão; 23/07 – Chapecó; e 25/07 – Curitiba.

Embora o grupo coordenado pela Profa. Noemia Bohn não tenha participado das audiências públicas organizadas pela SDM, continuou trabalhando na análise das referidas minutas, vez que a nova diretoria do Comitê do Itajaí elencou como prioridade no seu plano de trabalho para os próximos 2 anos, contribuir nesse processo de adequação e de regulamentação da legislação estadual de recursos hídricos.

O Comitê do Itajaí acredita que a legitimidade e a eficácia da Política Estadual de Recursos Hídricos só estarão garantidas se transparente o processo de decisão e se for efetiva a participação da comunidade.

O Grupo de Trabalho contou com a contribuição das seguintes pessoas: Armando Heringer (Advogado), Beate Frank (Física), Carol Buhr (Médico), Christoph Platzer (Engenheiro civil), Gregory M. Jensen (graduando em Direito), Ivonete (Enfermeira), Luis Carlos Maçaneiro (Engenheiro civil),

⁶ As sugestões do grupo coordenado pela Profa. Noemia Bohn, diziam respeito apenas à minuta da Lei 9.748/94, e foram enviadas informalmente, via e-mail, para o Sr. Rui Batista Antunes da SDM.

Jackson Moura (Advogado), Noemia Bohn (Advogada), Roberto Reiser (Advogado), Sandra M. Schult (Arquiteta).

1.1 – METODOLOGIA DE TRABALHO

Diversas reuniões de trabalho foram realizadas para a análise e discussão das minutas indicadas no início deste relatório. O procedimento normal era fazer a leitura artigo por artigo das minutas, comparando-as com a Lei Federal 9.433/97, com as Resoluções do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, com Instruções Normativas do MMA e eventualmente, com a legislação de recursos hídricos de outros Estados da Federação.

As alterações propostas nas minutas foram feitas em cor vermelha, para distingui-las do corpo do texto e eventualmente acrescentava-se a Justificativa logo abaixo.

Percebendo que seria difícil discutir com o Comitê do Itajaí todas as alterações propostas, muitas delas, apenas de ordem redacional, decidiu-se pela elaboração de um Relatório que contivesse uma síntese do que foi discutido pelo grupo. Tal incumbência ficou a cargo da Profa. Noemia Bohn, coordenadora do Grupo de Trabalho

Os resultados a que chegou o Grupo de Trabalho serão apresentados através dos seguintes itens:

I – Sistemática da Lei

Como estamos no Vale do Itajaí, no Estado de Santa Catarina, no Brasil, num processo de aprendizagem sobre a gestão de recursos hídricos; como essa gestão de recursos hídricos somente poderá ser implementada através de instrumentos normativos adequados; como os instrumentos normativos são direcionados para nós, povo brasileiro, que temos que cumpri-los, aplicá-los, interpretá-los, cumpre-nos refletir um pouco sobre como elaborá-los. Em virtude disso e apenas com objetivo didático, inseriu-se na apresentação dos resultados esse item.

II – Problemas Estruturais

Entende-se por problemas estruturais, os aspectos relevantes das minutas apresentadas pela SDM, que devem ser melhor esclarecidos ou debatidos, para que o Comitê do Itajaí possa se posicionar sobre eles.

III – Problemas de Técnica Redacional

Entende-se por problemas de técnica redacional, os textos grifados em vermelho nas minutas constantes dos Anexos desse Relatório.

IV - Recomendações

Correspondem as sugestões para solucionar os problemas estruturais identificados.

Os próximos quatro capítulos do relatório constituem respectivamente estes quatro resultados.

2 – SISTEMÁTICA DA LEI

As leis destinam-se a disciplinar uma variedade imensa de situações. Daí parecer recomendável que o legislador redija as leis dentro de um espírito de sistema, tendo em vista não só a coerência e harmonia interna de suas disposições, mas também a sua adequada inserção no sistema jurídico como um todo.

Segundo BOBBIO⁷, diz-se que um ordenamento jurídico constitui um sistema porque não podem coexistir nele normas incompatíveis. Aqui, “sistema” equivale à validade do princípio que exclui a incompatibilidade das normas. Se num ordenamento vem a existir normas incompatíveis uma das duas ou ambas devem ser eliminadas. Isso quer dizer que as normas de um ordenamento têm um certo relacionamento entre si, e esse relacionamento é o relacionamento de compatibilidade, que implica a exclusão da incompatibilidade. Que as normas devam ser compatíveis não quer dizer que se encaixem uma nas outras, isto é, que constituam um sistema dedutivo perfeito. O sistema assim definido por Bobbio, é uma ordem que exclui a incompatibilidade das suas partes simples. Duas proposições como: “O quadro negro é negro” e “O café é amargo” são compatíveis, mas não se encaixam uma na outra. Portanto, não é exato falar, como se faz frequentemente, de coerência do ordenamento jurídico, no seu conjunto; pode-se falar de

⁷ BOBBIO, Norberto. Teoria do ordenamento jurídico. Trad. Maria Celeste C. J. Santos; ver. Téc. Cláudio De Cicco. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 6ª. ed., 1995.

exigência de coerência somente entre suas partes simples. Num sistema jurídico, a admissão do princípio que exclui a incompatibilidade tem por consequência, em caso de incompatibilidade de duas normas, não mais a queda de todo o sistema, como no sistema dedutivo, mas somente de uma das duas normas ou no máximo das duas.

Costuma-se distinguir a sistemática da lei em sistemática interna (compatibilidade aos fins a que ela se destina e ausência de contradição lógica) e sistemática externa (estrutura da lei).

A sistematização das leis mais complexas observa, entre nós, o seguinte esquema básico: Livros, Títulos, Capítulos, Seções, Subseções e Artigos.

O artigo é a unidade básica para a apresentação, divisão ou agrupamento de assuntos num texto normativo.

Os artigos podem desdobrar-se, por sua vez, em parágrafos e incisos; e estes, em alíneas.

Os parágrafos constituem, na técnica legislativa, a imediata divisão de um artigo. O parágrafo é representado pelo sinal gráfico §.

Os incisos são utilizados como elementos discriminativos de artigo se o assunto nele tratado não puder ser condensado no próprio artigo ou não se mostrar adequado a constituir parágrafo. Os incisos são indicados por algarismos romanos.

As alíneas ou letras constituem desdobramentos dos incisos e dos parágrafos. A alínea ou letra será grafada em minúsculo e seguida de parênteses: a); b); c); etc. O desdobramento das alíneas faz-se através dos itens, números cardinais seguidos de ponto: 1.; 2.; etc.

Em sentido técnico, a palavra lei indica a norma jurídica elaborada pelo Poder Legislativo da União, Estados ou Municípios, por meio de processo adequado. A generalidade e a abstração constituem apanágio da lei. Esses atributos concorrem para uma maior inteligibilidade da lei, facilitando a sua aplicação a uma universalidade de situações ou de pessoas.

Os decretos regulamentares, consistem em normas subordinadas à lei, em atos de hierarquia inferior à lei. São normas jurídicas gerais, abstratas e impessoais estabelecidas pelo Poder Executivo da União, dos Estados ou

Municípios, para desenvolver uma lei, minudenciando suas disposições, facilitando sua execução ou aplicação. Logo, não poderão ampliar ou reduzir o conteúdo dos comandos legais que regulamentam, pois lhes é vedado inovar a ordem jurídica, ou seja, a criação de novos direitos e obrigações.

Existem atualmente, no Brasil, dois importantes instrumentos normativos para orientar o legislador na sua atividade legiferante: 1) Lei Complementar n. 95, de 26/02/1998 – Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do artigo 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona; e, 2) Decreto n. 2.954, de 29/01/1999 – Estabelece regras para a redação de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo.

De acordo com a Lei Complementar nº 95/98, em seu artigo 11, tem-se que:

“As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

I – para a obtenção de clareza:

- a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;
- b) usar frases curtas e concisas;
- c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis;
- d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente;
- e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;

II – para a obtenção de precisão:

- a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;

- b) expressar a idéia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico;
- c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;
- d) escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando o uso de expressões locais ou regionais;
- e) usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado;
- f) grafar por extenso quaisquer referências feitas, no texto, a números e percentuais;

III – para a obtenção de ordem lógica:

- a) reunir sob as categorias de agregação – subseção, seção, capítulo, título e livro – apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei;
- b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio;
- c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no “caput” do artigo e as exceções à regra por este estabelecida;
- d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens.”

Embora o Decreto n. 2.954/99 esteja direcionado para a redação de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, ele pode servir de importante guia na elaboração de atos normativos pelos órgãos dos Poderes Executivos Estaduais.

Entendemos ser de especial importância o que diz o referido decreto acerca do encaminhamento de propostas:

“Art. 25. Os projetos de atos normativos, na sua elaboração, deverão observar a orientação constante do Anexo I a este Decreto⁸, e serão encaminhados à Casa Civil da Presidência da República mediante exposição de motivos da autoridade proponente, à qual serão anexados:

⁸ No Anexo I constam as questões que devem ser analisadas na elaboração de atos normativos no âmbito do Poder Executivo.

I – as notas explicativas e justificativas da proposição, integrantes da exposição de motivos, em consonância com o Anexo II a este Decreto;

II – o projeto do ato normativo;

III – o parecer conclusivo da Consultoria Jurídica do Ministério ou do órgão de assessoramento jurídico da respectiva Secretaria da Presidência da República, quanto à constitucionalidade, à juridicidade da proposição, bem como sobre a forma do ato normativo proposto.

§ 1º Quando se tratar de ato proposto por mais de uma autoridade, deverá vir acompanhado dos pareceres a que se refere o inciso III, elaborados pelos órgãos de assessoramento jurídico de todas as autoridades proponentes.

§ 2º Os projetos que tratem de assunto envolvendo mais de um Ministério ou órgão da estrutura da Presidência da República deverão contar com a participação de cada um desses órgãos na sua elaboração.

§ 3º Quando os projetos demandarem despesas, deverá ser indicada a existência de prévia dotação orçamentária.”

Do Anexo I, onde constam as questões que devem ser analisadas na elaboração de atos normativos no âmbito do Poder Executivo, cumpre destacar as seguintes:

“10. O ato normativo corresponde às expectativas dos cidadãos e é inteligível para todos?”

10.1 O novo ato normativo será entendido e aceito pelos cidadãos?

(...)

10.4 Em que medida os requisitos necessários à formulação de pedidos perante autoridades poderia ser reduzido a um mínimo aceitável?

10.5 Podem os atingidos pela regra entender o vocabulário utilizado, a organização e a extensão das frases e das disposições, a sistemática, a lógica e a abstração?

11. O ato normativo é exequível?

(...)

11.2 As disposições podem ser aplicadas diretamente?

11.3 Podem as disposições administrativas que estabelecem normas de conduta ou proíbem determinadas práticas ser aplicadas com os meios existentes?

(...)

11.6 Quais os órgãos ou instituições que devem assumir a responsabilidade pela execução das medidas?

11.7 Com que conflitos de interesse pode-se prever que o executor das medidas ver-se-á confrontado?

(...)

11.9 Qual é a opinião das autoridades incumbidas de executar as medidas quanto à clareza dos objetivos pretendidos e à possibilidade de sua execução?

11.10 A regra pretendida foi submetida a testes sobre a possibilidade de sua execução com a participação das autoridades encarregadas de aplicá-la? Por que não? A que conclusão se chegou?

12. Existe uma relação equilibrada entre custos e benefícios?

12.1 Qual o ônus a ser imposto aos atingidos pela norma? (calcular ou, ao menos, avaliar a dimensão desses custos).

12.2 Podem os atingidos pela norma, em particular as pequenas e médias empresas, suportar esses custos adicionais?

12.3 As medidas pretendidas impõem despesas adicionais ao orçamento da União, dos Estados e dos Municípios? Quais as possibilidades existentes para enfrentarem esses custos adicionais?

12.4 Procedeu-se a uma análise da relação custo-benefício? A que conclusão se chegou?”.

Concluindo essa reflexão sobre a sistemática da lei, pode-se dizer que o legislador dispõe de uma margem relativamente ampla de discricionariedade para eleger os critérios de sistematização da lei, no entanto, não pode subsistir dúvida de que esses critérios devem guardar adequação com a matéria regulada.

Algumas regras básicas:

- a) as matérias que guardem afinidade objetiva devem ser tratadas em um mesmo contexto;
- b) procedimentos devem ser disciplinados segundo uma ordem cronológica;
- c) a sistemática da lei deve ser concebida de modo a permitir que ela forneça resposta à questão jurídica a ser disciplinada e não a qualquer outra indagação;
- d) deve-se guardar fidelidade básica com o sistema escolhido, evitando a constante mistura de critérios;

e) institutos diversos devem ser tratados separadamente.

A atividade legislativa há de ser exercida em conformidade com as normas constitucionais (CF, art. 1º, parágrafo único e art. 5º). Da mesma forma, o poder regulamentar (CF, art. 84, IV) deve ser exercido dentro dos limites estabelecidos pela lei. Isso significa que a ordem jurídica não tolera contradições entre normas jurídicas ainda que situadas em planos diversos.

3 – PROBLEMAS ESTRUTURAIS

Para fins desse Parecer, entende-se por problemas estruturais, os aspectos relevantes das minutas apresentadas pela SDM, que devem ser melhor esclarecidos ou debatidos, para que possamos nos posicionar sobre eles.

3.1 - Minuta da Lei 9.022/93

A Lei 9.022/93 não pode ser mantida da forma como está, acrescentando-se, conforme a minuta proposta pela SDM, apenas os incisos V e VI e parágrafo único ao artigo 3º.

Na prática, a Lei 9.022/93, ao instituir o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, está definindo como se dará o arranjo institucional de recursos hídricos em SC.

Segundo documento produzido pelo Governo do Estado de Santa Catarina, “Para se promover a gestão dos recursos hídricos de forma integral e integrada há que se dispor de três elementos fundamentais, quais sejam: arcabouço jurídico e legal, arranjo institucional e conhecimento científico e tecnológico. Entende-se por arcabouço jurídico e legal o conjunto de leis e regulamentos que dão suporte legal à implantação e ao processo de gestão dos recursos hídricos. Já por arranjo institucional entende-se o processo de interação institucional, onde a função de cada instituição é devidamente caracterizada, bem como as suas interfaces com as demais. O terceiro elemento, conhecimento científico e tecnológico, é fundamental e é entendido como a existência da estrutura adequada e dos recursos necessários com vistas

à realização de estudos e pesquisas que gerem conhecimentos para a gestão dos recursos hídricos”⁹.

Como se depreende do texto acima, entende-se por arranjo institucional o processo de interação institucional, **onde a função de cada instituição é devidamente caracterizada**, bem como as suas interfaces com as demais.

Ora, o objetivo da Lei n. 9.022/93 deve ser justamente dizer quem são os órgãos responsáveis pela gestão dos recursos hídricos do Estado e quais as suas competências. Ou seja, esta lei deve dizer, quem é quem e quem faz o quê.

Talvez por ter sido editada em período anterior à Lei Federal 9.433/97, percebe-se que a estrutura do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos é em muito, semelhante à estrutura do SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente, introduzido pela Lei 6.938/81 (órgão de orientação superior, órgão central, órgãos setoriais).

O que se percebe na estrutura do SISNAMA é o seu caráter altamente centralizador, com pouco espaço para uma parceria mais efetiva com a sociedade civil organizada. Em decorrência disso, e da pobreza de recursos materiais e humanos que não lhe são providos pela União, Estados e Municípios, é que a atuação por parte dos órgãos integrantes do SISNAMA tem se revelado hipertrofiada e pouco eficiente.

Em posição diametralmente oposta a esta centralização do SISNAMA, tem-se a instituição do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH, pela Lei 9.433/97, que expressamente declara, ser um dos fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, a gestão descentralizada entre Poder Público, usuários e comunidades. Também, a adoção da bacia hidrográfica como a unidade territorial para implementação desta política e atuação do sistema de gerenciamento.

A importância desta lei, é que além de instituir um sistema de gerenciamento de recursos hídricos onde é assegurada e estimulada a participação dos diversos atores sociais que atuam na bacia, ela prevê a cobrança pela água, como forma de se garantir a viabilização financeira das ações de gerenciamento.

⁹ SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Bacias Hidrográficas de Santa Catarina: diagnóstico geral. Florianópolis, 1997, p.14.

De acordo com a Lei 9.433/97, integram o SINGREH: o Conselho Nacional de Recursos Hídricos; a Agência Nacional de Águas (introduzida através da Lei 9.984/2000); os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do DF; os Comitês de Bacia Hidrográfica; os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos e as Agências de Água.

O fato de se acrescentar na Lei 9.022/93, conforme a minuta proposta, de que os Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas e as Agências de Água passam a integrar o sistema estadual de gerenciamento de recursos hídricos, não elimina os problemas que existem na referida lei, quais sejam: 1) não definir a estrutura, âmbito de atuação e competência dos Comitês e das Agências; 2) utilizar os termos órgão superior, órgão central, núcleos técnicos, órgãos setoriais que não indicam com clareza de que se trata; 3) não definir quem será o órgão responsável pela outorga em SC.

Não é de boa técnica legislativa, dizer na Lei 9.022/93 que os Comitês e as Agências integram o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos e consignar sua estrutura, âmbito de atuação e competências na Lei 9.748/94 que trata da Política Estadual de Recursos Hídricos. Como vimos acima, as matérias que guardem afinidade objetiva devem ser tratadas em um mesmo contexto. Tem-se duas opções, ou aborda-se numa única lei a política e o sistema, como foi feito na Lei Federal 9.433/97, ou, aborda-se numa lei (Lei 9.022/93) tudo o que tem sobre o sistema e, em uma outra (Lei 9.748/94), tudo o que diz respeito à política.

Um outro aspecto relaciona-se com o artigo 3º da Lei 9.022/93, que deve dizer claramente quais os órgãos do Executivo Estadual que integram o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, sem fazer menção a órgão superior, órgão central, núcleos técnicos, órgãos setoriais, nomenclatura típica do SISNAMA como vimos acima. Esses termos confundem o leitor do texto legal. Por exemplo, observe-se o que diz o art. 8º da Lei 9.748: “A proposta do Plano Estadual de Recursos Hídricos será elaborada pelo órgão central do Sistema Estadual de Recursos Hídricos....”. Para entender esse texto, o leitor terá que recorrer a outra lei, no caso à Lei 9.022, e procurar quem é o órgão central do sistema. Ora, vamos facilitar a vida do cidadão a quem a norma é dirigida, sejamos concisos. Se a elaboração do plano compete a SDM, porque falar em órgão central?

Não faz sentido por sua vez, empreender todo um esforço para regulamentar a legislação estadual de recursos hídricos e não definir no sistema da Lei 9.022/93 quem será o órgão responsável pela **outorga** em Santa Catarina. Sem outorga todo o processo de implementação da lei ficará em compasso de espera. Quem será o órgão outorgante, quais suas competências, a dotação orçamentária necessária para sua estruturação, são aspectos que tem que ser enfrentados no âmbito da Lei 9.022.

O Executivo Estadual tem profissionais capacitados para pensar qual seria a estrutura institucional viável para se gerir os recursos hídricos do Estado. O que falta é articular essa massa crítica existente. Deixar de lado conflitos internos de somenos importância, pensar no bem maior da coletividade. Infelizmente, nem o Conselho Estadual de Recursos Hídricos e nem a SDM, têm conseguido cumprir esse papel.

Refletindo sobre uma estrutura possível, sem promover alterações significativas no que já existe atualmente, poderia-se sugerir que o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos tivesse a seguinte composição:

- I – Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/SC, órgão deliberativo e normativo;
- II – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – SDM, órgão gestor e coordenador;
- III – Fundação de Meio Ambiente – FATMA, órgão outorgante;
- IV – Comitês de Bacias Hidrográficas, órgãos deliberativos e normativos na sua área de atuação;
- V – Órgãos e entidades do poder público cujas competências se relacionem com a gestão dos recursos hídricos;
- VI – Agências de Água, unidades executivas descentralizadas.

A estrutura básica seria essa, agora teria que ser definido quais as ações concretas em que se desdobram cada uma dessas competências, qual a estrutura funcional necessária para executar essas tarefas, quais os recursos disponíveis.

Uma coisa deve ficar evidente, ou garantimos que a lei deixe claro quem é quem dentro da gestão de recursos hídricos no Estado e a dotação orçamentária necessária para que se efetive a estruturação desses órgãos, ou temos que admitir que a gestão da água no Estado continuará sendo um “faz

de conta”, apesar do esforço hercúleo que vem sendo empreendido por alguns técnicos dos órgãos estaduais, alguns integrantes do Conselho Estadual de Recursos Hídricos e pelos Comitês de Bacia.

3.2 - Minuta da Lei 9.748/94

Princípios. Um aspecto que à primeira vista parece de técnica redacional, ou como já se disse, de preciosismo jurídico, mas que entendemos seja estrutural, é no que se refere aos princípios da Política Estadual de Recursos Hídricos, estabelecido no art. 1º.

Da forma como estão redigidos na minuta, que na verdade manteve o texto original da Lei 9.748/94, não condizem com a boa técnica legislativa, pois confundem princípios com os instrumentos de implementação da política, conforme se pode ver no art. 1º, inciso I, alíneas “e”, “f”, “g”; inciso II, alíneas “h”, “i”; inciso III, alínea “c”.

Dizemos que isso é um problema estrutural, porquê se a lei não expressar de forma concisa quais são suas idéias centrais, teremos dificuldades na sua interpretação mais à frente.

De acordo com SUNDFELD¹⁰, os princípios constituem as idéias centrais de um determinado sistema jurídico. São eles que dão ao sistema jurídico um sentido lógico, harmônico, racional e coerente. Por isso costuma-se afirmar que conhecer os princípios do Direito é condição essencial para aplica-lo corretamente.

De acordo com a doutrina autorizada, o princípio é uma norma de hierarquia superior às demais regras jurídicas do sistema. Dentro de qualquer ordenamento jurídico, os princípios são sempre normas hierarquicamente superiores.

Esse aspecto, da maior relevância, faz com que deva haver sempre uma estrita relação de compatibilidade entre a aplicação das regras jurídicas e os comandos normativos decorrentes dos princípios. E isto de tal forma e com tal intensidade que, por exemplo, se da interpretação de uma regra jurídica resultar contradição com os princípios, essa interpretação será incorreta e

¹⁰ SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de direito público. São Paulo: Malheiros, 1992, p. 137 a 144.

deverá ser afastada; se uma determinada regra admitir, do ponto de vista lógico, mais de uma interpretação, deverá prevalecer, como válida, aquela que melhor se compatibilizar com os princípios; e, ainda, se nós estivermos diante da hipótese da ausência de uma regra específica para regular uma situação determinada (é o caso da lacuna), a regra que faltar deverá ser completada, deverá ser construída, de modo a realizar concretamente a solução indicada pelos princípios.¹¹

Há que se destacar ainda, que os princípios cumprem igualmente outra função, que é a de definir e cristalizar determinados valores sociais, que passam a ser vinculantes para toda atividade de interpretação e aplicação do Direito.

Por essas razões, é que se torna fundamental dedicar atenção maior à elaboração dos princípios, mesmo que ao nível de subsistema normativo, como é o caso da legislação de recursos hídricos.

A sugestão é que se adote como princípios, os mesmos fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos expressos no art. 1º da Lei 9.433/97:

I – a água é um bem de domínio público;

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

III – em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;

IV – a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;

V – a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

VI – a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades;

vez que estão em sintonia com o que vem sendo discutido nos fóruns internacionais sobre problemas relativos à água.

Dentre estes fóruns internacionais relativos aos recursos hídricos cabe ressaltar: a Conferência das Nações Unidas, reunida em Estocolmo, Suécia, em 1972; a Conferência das Nações Unidas sobre a Água, realizada em Mar del Plata, Uruguai, em 1977; o Seminário sobre o Enfoque Ecológico da Gestão da Água, realizado em Oslo, Noruega, em maio de 1991; a

¹¹ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Princípios fundamentais do direito ambiental. In: Revista de Direito Ambiental. São Paulo: RT, n.2, abr./jun. 1996, p. 51-66.

Conferência Internacional sobre a Água e o Meio Ambiente, realizada em Dublin, Irlanda, em janeiro de 1992 e a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, Brasil, em junho de 1992.

Nesses debates no nível internacional tem-se definido os seguintes princípios como fundamentos da gestão de recursos hídricos:

- A água é um recurso limitado. É necessária sua preservação e o controle de seu uso;
- A tendência ao equilíbrio entre os diversos usos da água;
- O entendimento da água a partir do binômio quantidade/qualidade, considerando-se as águas superficiais e subterrâneas;
- O enfoque da parceria. A descentralização;
- A bacia hidrográfica como unidade de gestão;
- Necessidade de planos de gestão de recursos hídricos, estabelecidos pelo Estado;
- A água é um bem de valor econômico, passível de cobrança pelo seu uso;
- A manutenção de uma cobertura vegetal é essencial à conservação dos recursos hídricos;
- A água não tem fronteiras. É um bem comum que impõe uma cooperação internacional.

Se compararmos os princípios acima com os que foram estabelecidos na lei federal, estão em completa harmonia, daí insistirmos na necessidade de se rever o artigo 1º da Lei 9.748/94.

Diretrizes. Diretriz significa norma que estabelece procedimento, ou melhor, o caminho que se deve percorrer para se atingir determinado objetivo. Essas diretrizes devem ser seguidas pelos organismos públicos e privados que vão gerir ou administrar as águas. Segundo MACHADO¹², para serem colocadas em prática e não serem excluídas do cotidiano do gerenciamento hídrico, as diretrizes precisam estar inseridas nas várias etapas dos procedimentos de outorga do direito de uso das águas, na elaboração do Plano de Recursos Hídricos e na efetivação do sistema de cobrança pelo uso das águas.

¹² MACHADO, Paulo Afonso Leme. Direito ambiental brasileiro. São Paulo: Malheiro Editores, 2002, p.423.

Se nos determos na leitura das Diretrizes da Política Estadual de Recursos Hídricos, estabelecida pela Lei 9.748/94 e que foi mantida na redação da minuta que ora analisamos, é possível perceber que aí são descritas ações a serem realizadas e não orientações de procedimento.

É um problema estrutural porque, novamente aqui, confunde-se mais do que se esclarece como deve proceder o destinatário da norma.

A sugestão é que se incorpore ao art. 3º da minuta de alteração da Lei 9.748/94, o texto do art. 3º da Lei 9.433/97, que passaria a ter a seguinte redação:

Art. 3º - Constituem diretrizes gerais de ação para implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos:

I – a 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 – a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental;

IV – a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo;

V – a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras.

Instrumentos. De fundamental importância no Capítulo II que trata “Dos Instrumentos de Gestão de Recursos Hídricos”, é a definição legal do que significa cada um dos instrumentos, especialmente Planos, Enquadramento, Outorga, Sistema de Informações no início de cada Seção, seguido pelos objetivos que se quer alcançar com o referido instrumento. Além de se garantir um mesmo critério para apresentação do assunto, ganha-se em clareza, pois o destinatário da norma, ao prosseguir a leitura dos artigos que detalham os instrumentos, tem uma noção do que eles significam e o que o Poder Público espera atingir com a sua aplicação.

Sugere-se a reestruturação das Seções desse Capítulo, conforme motivos elencados no item a seguir.

Planos. A recomendação no que se refere aos planos visa ordenar o conteúdo da seção.

Viu-se, no início desse Relatório, que a sistematização das leis mais complexas observa, entre nós, o seguinte esquema básico: Livros, Títulos, Capítulos, Seções, Subseções e Artigos.

Na minuta de alteração da Lei 9.748/94 manteve-se a organização original, ou seja, Capítulos, Seções e Artigos.

O Capítulo II da minuta trata dos instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos. Cada Seção desse Capítulo trata de um instrumento (outorga, cobrança, enquadramento, planos, etc.). Se a Seção que trata do Plano, quer dividir esse instrumento em Plano Estadual e Plano de Bacias, poderá fazê-lo, desde que se utilize da figura da Subseção.

Observar também o problema da terminologia: não se pode falar em Plano de Bacias Hidrográficas, pois o planejamento a que se refere a lei está relacionado apenas aos recursos hídricos e não ao planejamento da bacia como um todo. Por outro lado, o instrumento é o Plano e não o Planejamento, como vem indicado na Seção I. De forma que sugerimos a seguinte estruturação do Capítulo:

CAPÍTULO II DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS

SEÇÃO I Dos Planos de Recursos Hídricos

SUBSEÇÃO I Do Plano Estadual de Recursos Hídricos

SUBSEÇÃO II Dos Planos de Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas

SEÇÃO II Do Enquadramento dos Corpos de Água em Classes, segundo os Usos Preponderantes da Água

SEÇÃO III Da Outorga dos Direitos de Uso dos Recursos Hídricos

SEÇÃO IV
Da Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos

SEÇÃO V
Do Rateio de Custo das Obras

SEÇÃO VI
Do Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos

Quanto ao conteúdo dos artigos que tratam dos Planos, remetemos ao Anexo II desse Parecer, vez que foram quase que totalmente reescritos.

Cabe aqui, trazer a colação, tendo em vista as alterações que foram sugeridas, a interpretação de MACHADO¹³ da Lei 9.433/97, no que se refere aos Planos de Recursos Hídricos. Diz ele:

“Os Planos de Recursos Hídricos serão elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o País. (art. 8º da Lei 9.433/97)

Os três Planos previstos no art. 8º serão elaborados diferentemente do que tem sido praticado na Federação brasileira. Os Planos não nascerão na cúpula ou no centro, mas na base do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Essa interpretação encontra seus fundamentos no art. 1º, V e VI, da Lei 9.433/97 e no art. 20 da Lei 8.171/91 (Lei de Política Agrícola). O Plano fundamental é o **‘Plano por bacia hidrográfica’**, (grifo nosso), porque a bacia hidrográfica é a unidade territorial de atuação e de planejamento do Sistema Nacional e porque a gestão hídrica é descentralizada. Assim, as prioridades de usos das águas, por exemplo, serão primeiramente procuradas a nível da bacia hidrográfica. Em seguida, fazendo-se Planos estaduais, eles deverão integrar em seus Planos as prioridades apontadas nos Planos da bacia hidrográfica. Finalmente, ao ser elaborado o Plano do País, integrar-se-ão os Planos estaduais para estabelecerem-se as prioridades nacionais.

Os Planos estaduais não são cópias somatórias dos Planos de bacias hidrográficas existentes nos Estados. Não poderão deixar de leva-los em conta, mas irão fazer a interação dos dados e das prioridades apontadas”.

¹³ MACHADO, op. cit. p.425

Na seqüência o autor comenta sobre o conteúdo mínimo dos Planos de Recursos Hídricos, de acordo com o art. 7º da lei 9.433/97. Não cabe aqui transcrever todos os seus comentários, mas é de bom alvitre reproduzir o texto de lei referida.

“Art. 7º - Os Planos de Recursos Hídricos 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:

I – diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos;

II – análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo;

III – balanço entre disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação de conflitos potenciais;

IV – metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis;

V – medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para o atendimento das metas previstas;

VI – (vetado);

VII – (vetado);

VIII – prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos;

IX – diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos;

X – propostas para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos”.

Segundo MACHADO¹⁴: **“O conteúdo do Plano de Recursos Hídricos é de ordem pública. Quando a lei diz que há um `conteúdo mínimo`, ela está indicando a sua indispensabilidade. Todos os Planos (de bacia hidrográfica, dos Estados e o Nacional) devem percorrer o caminho contido nos oito incisos em vigor. A insuficiência deve acarretar a nulidade do Plano, sem ser necessário que se prove o prejuízo ocorrido com a omissão”.**

Além da questão do conteúdo, conforme foi visto acima, cabe uma discussão mais séria de como se dará a articulação dos Planos de Recursos Hídricos com os planos setoriais, regionais, estaduais, nacionais e de uso do

¹⁴ MACHADO, op. cit. 429.

solo, bem como, sua vinculação com as Diretrizes Orçamentárias, o Orçamento Anual e o Plano Plurianual de Ação Governamental.

Outro aspecto a ser analisado, sobre o qual não temos suficiente clareza, é se uma vez aprovado o Plano Estadual de Recursos Hídricos pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, deverá ele ser aprovado pela Assembléia Legislativa do Estado e transformado em lei, ou ser submetido ao Governador do Estado, que o editará por meio de Decreto (sistemática adotada em Minas Gerais). E com relação aos Planos de Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas, basta a aprovação pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos? É fundamental, aqui, ouvir os profissionais da área de planejamento e de direito administrativo.

Um último aspecto com relação aos Planos diz respeito à participação do público na sua elaboração. Novamente aqui, nos socorremos de MACHADO¹⁵, para quem o controle do uso das águas – patrimônio coletivo – não terá êxito se o público – em todos os seus segmentos – não tiver oportunidade de acompanhar a utilização dos instrumentos da Política Nacional dos Recursos Hídricos, em especial a elaboração do Plano de Recursos Hídricos.

Uma forma eficaz para o fornecimento desses subsídios é a Audiência Pública, cabendo aos Comitês de Bacia Hidrográfica e ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos submeter, respectivamente, os planos de recursos hídricos da bacia hidrográfica e o plano estadual de recursos hídricos à audiência pública.

Entendemos que deveria ter um dispositivo expresso na alteração da Lei 9.748/94 que garantisse esse tipo de procedimento.

Outorga. Um aspecto importante que deve ser observado na Seção V que trata da Outorga é a definição de quem é o Órgão do Estado responsável por esse instrumento. Insistimos no fato de que só faz sentido aprovar essa lei, se soubermos quem é quem dentro do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Outro aspecto que deve ser garantido na alteração da Lei 9.748/94 é a publicidade do procedimento de outorga.

¹⁵ MACHADO, op. cit. 431.

De acordo com MACHADO¹⁶:

“Na implementação do princípio básico do ‘Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos’ (art. 26, III – acesso aos dados e informações garantidos a toda sociedade) é de ser aplicado no sistema de procedimento da outorga dos direitos de usos dos recursos hídricos o art. 10, § 1º da Lei 6.938/81: ‘Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação’. A outorga dos direitos de uso das águas não é uma ‘ação entre amigos’, em que somente entram em relação o requerente e o órgão público. O procedimento de outorga, para realmente apresentar resultados assecuratórios do interesse geral e da boa gestão das águas, precisa dar oportunidade à efetiva informação social.

Com muita sensibilidade social e ambiental, os legisladores brasileiros inseriram na Lei 9.984/2000 a obrigatoriedade da ampla publicidade na outorga no art. 8º: ‘A ANA dará publicidade aos pedidos de outorga de direito de uso de recursos hídricos de domínio da União, bem como aos atos administrativos que dele resultarem, por meio de publicação na imprensa oficial e em pelo menos um jornal de grande circulação na respectiva região’.

As outorgas de águas de domínio dos Estados também estão sujeitas ao princípio da publicidade, pois este está inserido nos princípios fundamentais da Administração Pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (CF, art. 37, caput).”

Com base no exposto, sugerimos que seja incluído na alteração da Lei 9.748/94, no Capítulo II, Seção III que trata da Outorga, o seguinte dispositivo:

“O (colocar o nome do órgão) dará publicidade aos pedidos de outorga de direito de uso de recursos hídricos de domínio do Estado, bem como aos atos administrativos que dele resultarem, por meio de publicação na imprensa oficial e em pelo menos um jornal de grande circulação na respectiva região”.

As alterações meramente redacionais constam do Anexo II desse Parecer.

¹⁶ MACHADO, op. cit. p. 442-443

Cobrança. Um aspecto importante da Seção VI que trata da Cobrança é a definição dos valores a serem cobrados. Como a minuta nesta Seção nada diz sobre isso, sugerimos que seja incluído o seguinte artigo:

Art.... . Compete ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH a definição dos valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio do Estado, com base nos mecanismos e quantitativos sugeridos pelos Comitês de Bacia Hidrográfica, na forma do inciso VI do art. 38 da Lei n. 9.433, de 1997.

Verificar quando forem estabelecidas as competências do CERH na Lei 9.022, que seja inserida ali essa competência, pois atualmente ela não consta.

Outro aspecto fundamental é a destinação dos recursos arrecadados.

Ao referir o art. 22, *caput*, da Lei 9.433/97 que “os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados”, não se exclui a hipótese de aplicação fora da bacia hidrográfica.

MACHADO¹⁷ porém assevera: não caiu contudo, no campo da discricionariedade a aplicação dos valores arrecadados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Em primeiro lugar, se houver necessidade do emprego dos recursos na bacia hidrográfica em que os valores foram gerados, o termo “prioridade” determina que é nessa bacia, e não noutra, que os valores devem ser utilizados. Em segundo lugar, os recursos financeiros estão vinculados aos Planos de Recursos Hídricos, conforme manda o art. 19, III, da Lei 9.433/97. Nenhuma autoridade, seja de que nível for, pode contrariar as diretrizes explicitadas tanto no Plano de Recursos Hídricos como no plano de aplicação (art. 44, XI, c, da lei comentada). Assim, para aplicarem os valores referidos fora da bacia hidrográfica em que foram gerados é necessária a inclusão dessa anuência prévia nos Planos apontados. Fora daí, resvala-se para a ilegalidade.

Embora, de certa forma tranquilizadoras as palavras de Paulo Afonso Leme Machado, quanto à destinação dos recursos advindos da cobrança, temos que observar que elas se dirigem a análise de Lei Federal 9.433/97.

¹⁷ MACHADO, op. cit. p.455

Já na minuta de alteração da Lei Estadual 9.748/94 é possível perceber que houve certo desvirtuamento daquilo que foi previsto na lei federal. Vejamos o que dispõe o art 26 da referida minuta:

“Art. 26. Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados:

I – no desenvolvimento de programa de comunicação social sobre a necessidade econômica, social, cultural e ambiental da utilização racional e proteção da água, com ênfase para a educação ambiental;

II – na implantação de um sistema de informações hidrometeorológicas e de cadastro dos usuários de água;

III – na implantação do sistema integrado de outorga do uso da água, devidamente compatibilizado com sistemas correlacionados de licenciamento ambiental;

IV – na elaboração dos planos de recursos hídricos;

V – no financiamento de outros estudos, programas, projetos e obras incluídos nos planos de recursos hídricos.

§ 1º Os recursos advindos da cobrança também serão utilizados para o pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

§ 2º - A aplicação dos recursos nas despesas previstas no parágrafo anterior deste artigo é limitada a 7,5% (sete e meio por cento) do total arrecadado pela cobrança e a 10% (dez por cento) dos recursos destinados ao FEHIDRO, destinando-se o restante, obrigatoriamente para a efetiva elaboração de projetos e execução de obras e serviços do Plano Estadual de Recursos Hídricos.

§ 3º Os valores previstos no caput deste artigo poderão ser aplicados a fundo perdido em projetos e obras que alterem, de modo considerado benéfico à coletividade, a qualidade, a quantidade e o regime de vazão de um corpo de água.

§ 4º As aplicações dos recursos financeiros advindos da cobrança pelo direito de uso de recursos hídricos e destinados ao FEHIDRO, deverão ser orientadas pelo Plano Estadual de Recursos Hídricos, compatibilizadas com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, com o Plano Plurianual de Investimentos e com o Orçamento do Estado”.

Verificamos aqui uma contradição no próprio corpo do artigo. Não é possível que valores da cobrança sejam destinados, conforme inciso III, na

implantação do sistema integrado de outorga, vez que essa destinação já está prevista no § 1º do mesmo artigo, e ainda limitada a 7,5%.

Confusa também é a redação do § 2º, vez que ali consta que a aplicação dos recursos para custeio administrativo é limitada a 7,5 % do total arrecadado pela cobrança e a 10% dos recursos destinados ao FEHIDRO, destinando-se o restante, obrigatoriamente para a execução do Plano Estadual de Recursos Hídricos.

Se levarmos em consideração que, de acordo com o art. 53 dessa minuta, constituem recursos do FEHIDRO, entre outros, “V – o resultado da cobrança pela utilização de recursos hídricos”. Pode-se perguntar: quanto do valor arrecadado será destinado para a Bacia Hidrográfica? Vez que o texto diz, expressamente, “destinando-se o restante, obrigatoriamente para a efetiva elaboração de projetos e execução de obras e serviços do Plano Estadual de Recursos Hídricos”.

Na verdade tem-se aqui um problema de lógica interna. Viu-se no início desse parecer que, de acordo com a Lei Complementar nº 95/98, em seu artigo 11, as disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica. Observando-se, para a obtenção de ordem lógica, a necessidade de reunir sob as categorias de agregação – subseção, seção, capítulo, título e livro – apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei; restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio; expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no “caput” do artigo e as exceções à regra por este estabelecida.

Assim, se o objeto da Seção é a Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos, não é o caso de se inserir aqui dispositivos relacionados com o FEHIDRO, que é um outro instituto. Deve-se ter em mente a regra básica, institutos diversos devem ser tratados separadamente.

Sugerimos que o artigo que trata da aplicação dos valores arrecadados seja assim redigido:

Art.....- Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados:

I – no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos;

II – na elaboração dos planos de recursos hídricos;

III - no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

§ 1º Os valores previstos no *caput* deste artigo serão destinados:

- a) 7,5% do total arrecadado, na aplicação das despesas previstas no inciso III;
- b) 10% do total arrecadado, para aplicação em outras Bacias Hidrográficas de acordo com as prioridades estabelecidas no Plano Estadual de Recursos Hídricos;
- c) 82,5% do total arrecadado, para aplicação no Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica onde foram gerados.

§ 2º Do percentual de 7,5% destinado a custeio administrativo:

- a) 5% serão destinados à Agência de Água da Bacia Hidrográfica geradora do recurso, integrante do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- b) 2,5% serão destinados ao demais órgãos integrantes do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

§ 3º Os valores previstos no *caput* deste artigo poderão ser aplicados a fundo perdido em projetos e obras que alterem, de modo considerado benéfico à coletividade, a qualidade, a quantidade e o regime de vazão de um corpo de água.

Um último aspecto relacionado à cobrança na Lei 9.748, diz respeito às formas de incentivo a práticas de proteção dos recursos hídricos. Sugerimos que seja inserido o seguinte artigo:

Art.... As formas de bonificação e incentivo a usuários que procedam ao tratamento de seus efluentes, lançando-os ao corpo receptor com qualidade superior àquela da captação e a usuários que desenvolvam práticas conservacionistas de uso e manejo do solo e da água, serão definidas em regulamento.

Comitês. As disposições relativas aos Comitês de Bacia Hidrográfica devem ser inseridas na Lei 9.022 que trata do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Cabe lembrar aqui as regras básicas: matérias que guardem afinidade objetiva devem ser tratadas em um mesmo contexto; deve-se guardar fidelidade básica com o sistema escolhido, evitando a constante mistura de critérios.

Um aspecto que foi discutido no grupo diz respeito a constituição e composição dos grupos dos Comitês. Sugere-se que sejam inseridos os seguintes artigos, na Lei 9.022:

Art.Cada Comitê será assim constituído:

I - representantes dos usuários da água, cujo peso de representação deve refletir, tanto quanto possível, sua importância econômica na região e o seu impacto sobre os corpos de água;

II – representantes da população da bacia, através de organizações e entidades da sociedade civil;

III – representantes dos poderes executivos e legislativos municipais;

IV – representantes dos diversos órgãos da administração federal e estadual atuantes na bacia e que estejam relacionados com os recursos hídricos.

§ 1º - Entende-se como usuários da água indivíduos, grupos, entidades públicas e privadas e coletividades que, em nome próprio ou no de terceiros, utilizam os recursos hídricos para:

a) insumo em processo produtivo ou para consumo final;

b) receptor de resíduos;

c) meio de suporte de atividades de produção ou consumo.

§ 2º - 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.

§ 3º - Nos Comitês de Bacia Hidrográfica de bacias cujos territórios abrangem terras indígenas devem ser incluídos representantes:

a) da Fundação Nacional do Índio – FUNAI, como parte da representação da União;

b) das comunidades indígenas ali residentes ou com interesses na bacia.

A inserção do parágrafo 2º e 3º se dá em virtude do que estabelece a Lei 9.433/97 em seu art. 39.

Art.....Na composição dos grupos a que se refere o artigo anterior, deverá ser observada a distribuição de 40% (quarenta por cento) de votos para representantes do grupo definido no inciso I; 20% (vinte por cento) no inciso II; 20% (vinte por cento) no inciso III; e, 20% (vinte por cento) no inciso IV.

Agências de Água. As disposições relativas às Agências de Água devem ser inseridas na Lei 9.022 que trata do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Cabe lembrar aqui as regras básicas: matérias que guardem afinidade objetiva devem ser tratadas em um mesmo contexto; deve-se guardar fidelidade básica com o sistema escolhido, evitando a constante mistura de critérios.

Sugerimos que o parágrafo único do art. 43 da minuta da Lei 9.748, a seguir transcrito, seja substituído, conforme redação proposta na seqüência.

Art. 43. (...)

Parágrafo único. As Agências de Bacia deverão ter, quando instituídas pelo Estado, personalidade jurídica própria, autonomia financeira e administrativa e organizar-se-ão segundo quaisquer das formas permitidas pelo direito administrativo, civil ou comercial, atendidas as necessidades, características peculiares regionais, locais ou setoriais, mediante autorização, em lei, ao Poder Executivo, que aprovará, por Decreto, os seus respectivos atos constitutivos a serem inscritos no registro público, na forma da legislação aplicável.

Sugestão proposta:

Parágrafo único. As Agências de Água deverão ser constituídas preferencialmente, com natureza jurídica de fundação privada, devendo constar de seus estatutos, tratar-se de entidade sem fins lucrativos, sua existência por prazo indeterminado, bem como, as finalidades consoantes com as previstas nesta lei.

Dos diversos tipos de participação. As disposições relativas aos Diversos Tipos de Participação devem ser inseridas na Lei 9.022 que trata do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Cabe lembrar aqui as regras básicas: matérias que guardem afinidade objetiva devem ser tratadas em um mesmo contexto; deve-se guardar fidelidade básica com o sistema escolhido, evitando a constante mistura de critérios.

Sugerimos a supressão dos seguintes artigos da minuta da Lei 9.748:

Art. 47. O Estado incentivará a formação de consórcios intermunicipais, nas bacias hidrográficas consideradas prioritárias, nas quais o gerenciamento dos recursos hídricos deve ser feito segundo diretrizes e objetivos espaciais e estabelecerá convênios de mútua cooperação e assistência com os mesmos.

Se a lei estabelece um sistema de gerenciamento de recursos hídricos que tem em sua base os Comitês de Bacia e as Agências de Água, não faz sentido ficar estimulando o surgimento de consórcios para a gestão de recursos hídricos.

Art. 48. O Estado poderá delegar aos municípios, que se organizarem técnica e administrativamente, o gerenciamento de recursos hídricos de interesse exclusivamente local, compreendendo, entre outros, os de bacias hidrográficas que se situem exclusivamente no território do município e os aquíferos subterrâneos situados em áreas urbanizadas.

Ora se um dos princípios da Lei é a gestão descentralizada e participativa, não faz sentido, mesmo que em bacia exclusivamente municipal, delegar aos municípios o seu gerenciamento. Identifica-se aqui uma incompatibilidade desse dispositivo com a regra geral.

Sugerimos a supressão parcial desse artigo, ou seja, o trecho sublinhado.

Art. 49. O Estado incentivará a organização e o funcionamento de associações de usuários como entidades auxiliares no gerenciamento dos recursos hídricos e na implantação, operação e manutenção de obras e serviços, com direitos e obrigações definidos em regulamento.

§ 1º As associações de usuários deverão ser legalmente constituídas sob a forma de associações civis, sem fins lucrativos e reconhecidas de utilidade pública, na forma da lei, mediante a participação majoritária de usuários de recursos hídricos, para exercerem as funções, competências e atribuições

inerentes às Agências de Bacia, a que se refere o artigo 42 desta Lei, para o gerenciamento de recursos hídricos na área de atuação de seu respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica.

§ 2º As associações civis referidas neste artigo celebrarão Contrato de Gestão com o Estado de Santa Catarina, representado por seu Governador, com a interveniência da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, na qualidade de órgão central do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, bem como dos demais órgãos e entidade da Administração Pública Estadual ligados à política e gestão de recursos hídricos de bacia hidrográfica do Estado e em sub-bacias de rios de domínio da União, cuja gestão a ele tenham sido delegadas.

A sugestão é que se mantenha a coerência do ordenamento. Conforme se verificou anteriormente não há um “Sistema Federal de Recursos Hídricos” e um “Sistema Estadual de Recursos Hídricos” isolados e com regras não convergentes. Há que se respeitar as características gerais do “Sistema Nacional” e dos Comitês e das Agências referidos na Lei 9.433/97.

Fundo Estadual de Recursos Hídricos. Um aspecto fundamental do Fundo Estadual de Recursos Hídricos diz respeito à sua gestão.

De acordo com a minuta tem-se:

Art. 35 Fica instituído o Fundo Estadual de Recursos Hídricos - FEHIDRO, para suporte financeiro da Política Estadual de Recursos Hídricos e das ações dos componentes do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regido pelas normas estabelecidas nesta Lei e em seu regulamento, administrado pela Secretaria de Estado **de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente** e supervisionado pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH.

A sugestão é que a gestão do FEHIDRO fique sob a responsabilidade de um Conselho Gestor formado por integrantes do Conselho Estadual de Recursos Hídricos.

Deve-se garantir que haja uma revisão da composição do CERH para incluir a representação nesse Conselho dos Comitês de Bacia Hidrográfica, das Agências de Água e das Organizações Civis de Recursos Hídricos.

Outro aspecto relevante diz respeito aos recursos do FEHIDRO. Estabelece a minuta:

“Art. 53. Constituem recursos do FEHIDRO os créditos provenientes de:

(...)

V – o resultado da cobrança pela utilização de recursos hídricos.

(...)”.

Sugerimos a substituição da redação desse inciso conforme segue:

V – parcelas dos valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos destinados à aplicação em outras bacias hidrográficas e os 2,5% (dois e meio por cento) destinados aos demais órgãos do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

As dúvidas para as quais não encontramos respostas, mas que devem ser amplamente discutidas, são as que seguem:

O percentual dos valores arrecadados com a cobrança a serem destinados à bacia hidrográfica e ao custeio administrativo das Agências de Água constituem receitas do FEHIDRO?

Devem estes recursos ser depositados no FEHIDRO numa conta específica da Bacia Hidrográfica?

Podem ser depositados no FEHIDRO porém sem ser computados como recurso do FEHIDRO?

3.3 - Minuta do Decreto que Regulamenta a Outorga

Um aspecto que entendemos deva ser consultado o Comitê, é quanto a inserção da extração de areia em rios, como um dos usos passíveis de serem outorgados.

Justifica-se pelo fato de a extração de areia ser uma produção industrial contendo uma ação muito significativa para a qualidade dos recursos hídricos. As principais alterações dos corpos de água que essa atividade provoca são mudanças do leito do rio, escoamento e velocidade do fluxo modificado, turbidez da água aumentada e capacidade de auto-depuração diminuída.

Outro aspecto de fundamental importância é garantir critérios provisórios para a concessão da outorga, até que se estabeleçam as diversas vazões de referência na Bacia.

Sugerimos como modelo a legislação de Minas Gerais, em especial a Portaria Administrativa n. 010/98 do Instituto Mineiro de Gestão de Águas.

Sugere-se a inserção desse artigo na minuta de outorga, após o artigo 21, com o objetivo de se garantir a publicidade de todo o procedimento.

Art.O Órgão Público Outorgante dará publicidade aos pedidos de outorga de direito de uso de recursos hídricos de domínio do Estado, bem como aos atos administrativos que dele resultarem, por meio de publicação na imprensa oficial e em pelo menos um jornal de grande circulação na respectiva região.

Deve-se estabelecer mecanismos que possibilitem o direito de impugnação dos pedidos de outorga. Novamente aqui, sugere-se como modelo, o que estabelece a Portaria IGAM n. 001/2000.

Deveria ser revista a estruturação dos capítulos da minuta de outorga, de forma a ordená-los em ordem cronológica, inserindo capítulos relacionados à Renovação da Outorga, Alteração da Outorga, Desistência da Outorga e demais que se fizerem necessários.

Um outro aspecto que não ficou claro no texto da minuta, diz respeito a relação outorga preventiva e outorga com o ato administrativo de parecer administrativo e outorga de direito de uso de recursos hídricos, previstos no artigo 32 e seguintes. Sugere-se a revisão desses dispositivos.

3.4 - Minuta de Decreto que Regulamenta a Cobrança

Um aspecto que tem que ser assegurado é o repasse dos recursos financeiros advindos da cobrança para a Bacia Hidrográfica através da Agência de Água. Em virtude disso, sugere-se a seguinte redação para o artigo 4º da minuta:

Art. 4º O Estado, obedecidos os critérios e normas estabelecidos pelo Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, assegurará os

meios financeiros e institucionais para a cobrança pelo direito de uso dos recursos hídricos, segundo peculiaridades de cada bacia hidrográfica, em favor do Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FEHIDRO e da Agência de Água da respectiva bacia hidrográfica, de acordo com contratos de gestão específicos.

Da mesma forma como foi discriminado na Lei 9.748 a destinação dos valores arrecadados com a cobrança, devem esses artigos serem inseridos no Capítulo IV da minuta de cobrança.

Art.....- Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados:

I – no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos;

II – na elaboração dos planos de recursos hídricos;

III - no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

§ 1º Os valores previstos no *caput* deste artigo serão destinados:

- d) 7,5% do total arrecadado, na aplicação das despesas previstas no inciso III;
- e) 10% do total arrecadado, para aplicação em outras Bacias Hidrográficas de acordo com as prioridades estabelecidas no Plano Estadual de Recursos Hídricos;
- f) 82,5% do total arrecadado, para aplicação no Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica onde foram gerados.

§ 2º Do percentual de 7,5% destinado a custeio administrativo:

- c) 5% serão destinados à Agência de Água da Bacia Hidrográfica geradora do recurso, integrante do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- d) 2,5% serão destinados ao demais órgãos integrantes do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

§ 3º Os valores previstos no *caput* deste artigo poderão ser aplicados a fundo perdido em projetos e obras que alterem, de modo considerado benéfico à coletividade, a qualidade, a quantidade e o regime de vazão de um corpo de água.

Com relação as bases de cálculo para cobrança, deve-se aumentar o número de parâmetros para lançamento em corpo de água, de esgoto e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final, previsto no art. 23, III da minuta de cobrança.

Justifica-se esse aumento dos parâmetros em virtude dos efeitos negativos destas substâncias poluidoras para a qualidade da água dos corpos receptores. Os efeitos não podem ser expressos apenas com a consideração simples dos parâmetros DBO5 e DQO, por causa da complexidade e diversidade de cada substância, por exemplo, a eutrofização é provocada por concentrações de fósforo (entre outros), e efeitos tóxicos aos ecossistemas aquáticos são provocados principalmente por metais pesados.

Fórmula proposta para o setor industrial:

$$\text{Val}_{\text{CC,IND}} = \text{PUB}_{\text{Cap}} \times \text{Q}_{\text{Cap,IND}} + \text{PUB}_{\text{Cons}} \times \text{Q}_{\text{Cons,IND}} + \text{PUB}_{\text{DQO}} \times \text{Q}_{\text{DQO,IND}} + \text{PUB}_{\text{RS}} \times \text{Q}_{\text{RS,IND}} + \text{PUB}_{\text{Par XXX}} \times \text{Q}_{\text{Par XXX,IND}}$$

Fórmula proposta, abastecimento e esgotamento público:

$$\text{Val}_{\text{CC,URB}} = \text{PUB}_{\text{Cap}} \times \text{Q}_{\text{Cap,URB}} + \text{PUB}_{\text{Cons}} \times \text{Q}_{\text{Cons,URB}} + \text{PUB}_{\text{DQO}} \times \text{Q}_{\text{DQO,URB}} + \text{PUB}_{\text{RS}} \times \text{Q}_{\text{RS,URB}} + \text{PUB}_{\text{N}} \times \text{Q}_{\text{N,URB}} + \text{PUB}_{\text{P}} \times \text{Q}_{\text{P,URB}}$$

Os termos $\text{PUB}_{\text{Par XXX}}$ e $\text{Q}_{\text{Par XXX, IND}}$ na equação $\text{Val}_{\text{CC, IND}}$ para o setor industrial incluem os somatórios (preço unitário vezes carga) de todos os parâmetros de qualidade do efluente: N, P, Cu, Pb, Cr, Ni, Cd, Hg, Zn, AOX e toxicidade.

A estrutura das equações orienta-se na legislação alemã “Abwasserabgabengesetz¹⁸” para o lançamento de esgoto e efluentes líquidos. A lei contém uma relação dos efeitos negativos de DBO, DQO e dos parâmetros citados.

Propõe-se ainda, no artigo 23 da minuta, a inserção de dois incisos:
“Art. 23-

¹⁸ Para mais esclarecimentos e informações sobre a “Abwasserabgabengesetz” consultar a empresa COBAS.

(...)

V – para usos no setor de criação de animais;

Fórmula proposta:

$$\boxed{\text{Val}_{\text{CC,AGR}} = \text{PUB}_{\text{Agr}} \times \text{Q}_{\text{Agr}}} \text{ (preço unitário vezes quantidade de cabeças)}$$

VI – para extração de areia em rios;

Fórmula proposta

$$\boxed{\text{Val}_{\text{CC,MIN}} = \text{PUB}_{\text{Min}} \times \text{Q}_{\text{Min}}} \text{ (preço unitário vezes toneladas de areia seca retirada)}$$

Justifica-se a inserção da cobrança para o setor de criação de animais, vez que potencialmente poluidor. Especialmente no oeste catarinense os dejetos suínos tem uma influência significativa na qualidade do corpo receptor e deverá ser implantada uma forma de incentivar o melhor tratamento possível para esses dejetos.

Justifica-se a inserção da extração de areia em rios, vez que provoca alterações nos corpos de água, tais como, mudanças do leito do rio, escoamento e velocidade do fluxo modificado, turbidez da água aumentada e capacidade de auto-depuração diminuída.

As demais minutas de decretos, com as respectivas alterações redacionais, constam dos anexos.

4 – PROBLEMAS DE TÉCNICA REDACIONAL

Entende-se por problemas de técnica redacional os textos grifados em vermelho nas minutas constantes dos Anexos desse Relatório.

5 - RECOMENDAÇÕES

Em síntese, as recomendações para solucionar os problemas estruturais identificados são:

1) A Lei 9.022 deve tratar efetivamente do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, o que implica em definir estrutura, âmbito de atuação, competências de todos os seus integrantes e previsão de dotação orçamentária para implantação do Sistema.

2) Adotar, no art. 1º da Lei 9.748, como princípios da Política Estadual de Recursos Hídricos:

I – a água é um bem de domínio público;

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

III – em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;

IV – a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;

V – a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

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

3) Adotar, no art. 3º da Lei 9.748, como diretrizes gerais de ação para implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos:

I – a 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 Estado;

III – a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental;

IV – a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo;

V – a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras.

4) Estruturar o Capítulo II, da Lei 9.748, que trata dos Instrumentos de Gestão de Recursos Hídricos, da seguinte forma:

CAPÍTULO II DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS

SEÇÃO I Dos Planos de Recursos Hídricos

SUBSEÇÃO I
Do Plano Estadual de Recursos Hídricos

SUBSEÇÃO II
Dos Planos de Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas

SEÇÃO II
Do Enquadramento dos Corpos de Água em Classes, segundo os Usos
Preponderantes da Água

SEÇÃO III
Da Outorga dos Direitos de Uso dos Recursos Hídricos

SEÇÃO IV
Da Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos

SEÇÃO V
Do Rateio de Custo das Obras

SEÇÃO VI
Do Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos

5) Apresentar a definição legal de Planos, Enquadramento, Outorga, Sistema de Informações, no início da respectiva Seção, bem como, os objetivos que se quer alcançar com o referido instrumento.

6) Garantir no Plano Estadual de Recursos Hídricos e nos Planos de Recursos Hídricos de Bacia Hidrográfica o seguinte conteúdo mínimo:

I – diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos;

II – análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo;

III – balanço entre disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação de conflitos potenciais;

IV – metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis;

V – medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para o atendimento das metas previstas;

- VI – prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos;
- VII – diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos;
- VIII – propostas para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos.

7) Promover a inserção de disposições normativas procedimentais quanto a articulação dos Planos de Recursos Hídricos com os planos setoriais, regionais, estaduais, nacionais e de uso do solo, bem como, sua vinculação com as Diretrizes Orçamentárias, o Orçamento Anual e o Plano Plurianual de Ação Governamental.

8) Definir a forma de institucionalização do Plano Estadual de Recursos Hídricos e dos Planos de Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas.

9) Garantir a participação do público na elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos e nos Planos de Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas, através de audiências públicas.

10) Inserir na Lei 9.748, na Seção que trata da Outorga, o seguinte dispositivo:

Art. O Órgão Público Outorgante dará publicidade aos pedidos de outorga de direito de uso de recursos hídricos de domínio do Estado, bem como aos atos administrativos finais que dele resultarem, por meio de publicação na imprensa oficial e em pelo menos um jornal de grande circulação na respectiva região.

11) Inserir na Lei 9.748, na Seção da Cobrança, o seguinte dispositivo:

Art.... Compete ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH a definição dos valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio do Estado, com base nos mecanismos e quantitativos sugeridos pelos Comitês de Bacia Hidrográfica, na forma do inciso VI, do art. 38, da Lei n. 9.433, de 1997.

12) O artigo da Lei 9.748 que trata da aplicação dos valores arrecadados com a cobrança, passa a ter a seguinte redação:

Art.....- Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados:

I – no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos;

II – na elaboração dos planos de recursos hídricos;

III - no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

§ 1º Os valores previstos no *caput* deste artigo serão destinados:

- a) 7,5% do total arrecadado, na aplicação das despesas previstas no inciso III;
- b) 10% do total arrecadado, para aplicação em outras Bacias Hidrográficas de acordo com as prioridades estabelecidas no Plano Estadual de Recursos Hídricos;
- c) 82,5% do total arrecadado, para aplicação no Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica onde foram gerados.

§ 2º Do percentual de 7,5% destinado a custeio administrativo:

- a) 5% serão destinados à Agência de Água da Bacia Hidrográfica geradora do recurso, integrante do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- b) 2,5% serão destinados ao demais órgãos integrantes do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

§ 3º Os valores previstos no *caput* deste artigo poderão ser aplicados a fundo perdido em projetos e obras que alterem, de modo considerado benéfico à coletividade, a qualidade, a quantidade e o regime de vazão de um corpo de água.

13) Inserir na Lei 9.748, na Seção da Cobrança, o seguinte artigo:

Art..... As formas de bonificação e incentivo a usuários que procedam ao tratamento de seus efluentes, lançando-os ao corpo receptor com qualidade superior àquela da captação e a usuários que desenvolvam práticas

conservacionistas de uso e manejo do solo e da água, serão definidas em regulamento.

14) As disposições da Lei 9.748, relativas aos Comitês de Bacia Hidrográfica, Agências de Água e Dos Diversos Tipos de Participação, constantes do Capítulo III, Seções I, II e III respectivamente, devem ser inseridas na Lei 9.022 que trata do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

15) Inserir na Lei 9.022, na Seção dos Comitês de Bacia Hidrográfica, os seguintes artigos:

Art.Cada Comitê será assim constituído:

I - representantes dos usuários da água, cujo peso de representação deve refletir, tanto quanto possível, sua importância econômica na região e o seu impacto sobre os corpos de água;

II – representantes da população da bacia, através de organizações e entidades da sociedade civil;

III – representantes dos poderes executivos e legislativos municipais;

IV – representantes dos diversos órgãos da administração federal e estadual atuantes na bacia e que estejam relacionados com os recursos hídricos.

§ 1º - Entende-se como usuários da água indivíduos, grupos, entidades públicas e privadas e coletividades que, em nome próprio ou no de terceiros, utilizam os recursos hídricos para:

d) insumo em processo produtivo ou para consumo final;

e) receptor de resíduos;

f) meio de suporte de atividades de produção ou consumo.

§ 2º - Nos Comitês de Bacia Hidrográfica de bacias cujos territórios abrangem terras indígenas devem ser incluídos representantes:

a) da Fundação Nacional do Índio – FUNAI, como parte da representação da União;

b) das comunidades indígenas ali residentes ou com interesses na bacia.

Art.....Na composição dos grupos a que se refere o artigo anterior, deverá ser observada a distribuição de 40% (quarenta por cento) de votos para representantes do grupo definido no inciso I; 20% (vinte por cento) no inciso II; 20% (vinte por cento) no inciso III; e, 20% (vinte por cento) no inciso IV.

16) Substituir a redação do parágrafo único do art. 43 da minuta da Lei 9.748, pela seguinte redação:

Art. 43. (...)

Parágrafo único. As Agências de Água deverão ser constituídas preferencialmente, com natureza jurídica de fundação privada, devendo constar de seus estatutos, tratar-se de entidade sem fins lucrativos, sua existência por prazo indeterminado, bem como, as finalidades consoantes com as previstas nesta lei.

17) Suprimir da minuta da Lei 9.748 os artigos 47 e 48.

18) Suprimir do art. 49 da minuta da Lei 9.748, parcialmente o § 1º e na íntegra o § 2º. Passando o artigo a ter a seguinte redação:

Art. 49. O Estado incentivará a organização e o funcionamento de associações de usuários como entidades auxiliares no gerenciamento dos recursos hídricos e na implantação, operação e manutenção de obras e serviços, com direitos e obrigações definidos em regulamento.

§ 1º As associações de usuários deverão ser legalmente constituídas sob a forma de associações civis, sem fins lucrativos e reconhecidas de utilidade pública, na forma da lei, mediante a participação majoritária de usuários de recursos hídricos.

19) A gestão do FEHIDRO deve ficar sob a responsabilidade de um Conselho Gestor formado por integrantes do Conselho Estadual de Recursos Hídricos.

20) Deve-se garantir que haja uma revisão da composição do CERH, para incluir a representação nesse Conselho, dos Comitês de Bacia Hidrográfica, das Agências de Água e das Organizações Civas de Recursos Hídricos.

21) Substituir na minuta da Lei 9.748, a redação do inciso V, do art.53, que passa a ter a seguinte redação:

“Art. 53. Constituem recursos do FEHIDRO os créditos provenientes de:

(...)

V – as parcelas dos valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos destinados à aplicação em outras bacias hidrográficas e os 2,5% (dois e meio por cento) destinados aos demais órgãos do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

(...)”.

22) Há que se esclarecer ainda em relação ao FEHIDRO:

O percentual dos valores arrecadados com a cobrança a serem destinados à bacia hidrográfica e ao custeio administrativo das Agências de Água constituem receitas do FEHIDRO?

Devem estes recursos ser depositados no FEHIDRO numa conta específica da Bacia Hidrográfica?

Podem ser depositados no FEHIDRO porém sem ser computados como recurso do FEHIDRO?

23) A extração de areia em rios deve ser um uso passível de outorga.

24) Garantir critérios provisórios para a concessão da outorga, até que se estabeleçam as diversas vazões de referência na Bacia.

25) Inserir na minuta de regulamentação da Outorga, o seguinte dispositivo:

Art.O Órgão Público Outorgante dará publicidade aos pedidos de outorga de direito de uso de recursos hídricos de domínio do Estado, bem como aos atos administrativos finais que dele resultarem, por meio de publicação na imprensa oficial e em pelo menos um jornal de grande circulação na respectiva região.

26) Estabelecer na minuta de regulamentação da Outorga, mecanismos que possibilitem o direito de impugnação dos pedidos de outorga.

27) Rever a estruturação dos capítulos da minuta de Outorga, de forma a ordená-los em ordem cronológica, inserindo capítulos relacionados à Renovação da Outorga, Alteração da Outorga, Desistência da Outorga e demais que se fizerem necessários.

28) Rever na minuta de regulamentação da Outorga os artigos que tratam da relação outorga preventiva e outorga com o ato administrativo de

parecer administrativo e outorga de direito de uso de recursos hídricos, previstos no artigo 32 e seguintes.

29) Assegurar, através da Agência de Água, o repasse para a Bacia Hidrográfica, dos recursos financeiros advindos com a cobrança.

30) Substituir o art. 4º da minuta de regulamentação da Cobrança, pelo seguinte dispositivo:

Art. 4º O Estado, obedecidos os critérios e normas estabelecidos pelo Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, assegurará os meios financeiros e institucionais para a cobrança pelo direito de uso dos recursos hídricos, segundo peculiaridades de cada bacia hidrográfica, em favor do Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FEHIDRO e da Agência de Água da respectiva bacia hidrográfica, de acordo com contratos de gestão específicos.

31) Inserir no Capítulo IV da minuta de Cobrança, o seguinte dispositivo:

Art.....- Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados:

I – no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos;

II – na elaboração dos planos de recursos hídricos;

III - no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

§ 1º Os valores previstos no *caput* deste artigo serão destinados:

- c) 7,5% do total arrecadado, na aplicação das despesas previstas no inciso III;
- d) 10% do total arrecadado, para aplicação em outras Bacias Hidrográficas de acordo com as prioridades estabelecidas no Plano Estadual de Recursos Hídricos;
- e) 82,5% do total arrecadado, para aplicação no Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica onde foram gerados.

§ 2º Do percentual de 7,5% destinado a custeio administrativo:

- e) 5% serão destinados à Agência de Água da Bacia Hidrográfica geradora do recurso, integrante do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- f) 2,5% serão destinados aos demais órgãos integrantes do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

§ 3º Os valores previstos no *caput* deste artigo poderão ser aplicados a fundo perdido em projetos e obras que alterem, de modo considerado benéfico à coletividade, a qualidade, a quantidade e o regime de vazão de um corpo de água.

32) Com relação às bases de cálculo para cobrança, deve-se aumentar o número de parâmetros para lançamento em corpo de água, de esgoto e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final, previsto no art. 23, III da minuta de cobrança.

Fórmula proposta para o setor industrial:

$$\text{Val}_{\text{CC,IND}} = \text{PUB}_{\text{Cap}} \times \text{Q}_{\text{Cap,IND}} + \text{PUB}_{\text{Cons}} \times \text{Q}_{\text{Cons,IND}} + \text{PUB}_{\text{DQO}} \times \text{Q}_{\text{DQO,IND}} + \text{PUB}_{\text{RS}} \times \text{Q}_{\text{RS,IND}} + \text{PUB}_{\text{Par XXX}} \times \text{Q}_{\text{Par XXX,IND}}$$

Fórmula proposta, abastecimento e esgotamento público:

$$\text{Val}_{\text{CC,URB}} = \text{PUB}_{\text{Cap}} \times \text{Q}_{\text{Cap,URB}} + \text{PUB}_{\text{Cons}} \times \text{Q}_{\text{Cons,URB}} + \text{PUB}_{\text{DQO}} \times \text{Q}_{\text{DQO,URB}} + \text{PUB}_{\text{RS}} \times \text{Q}_{\text{RS,URB}} + \text{PUB}_{\text{N}} \times \text{Q}_{\text{N,URB}} + \text{PUB}_{\text{P}} \times \text{Q}_{\text{P,URB}}$$

Os termos $\text{PUB}_{\text{Par XXX}}$ e $\text{Q}_{\text{Par XXX, IND}}$ na equação $\text{Val}_{\text{CC, IND}}$ para o setor industrial incluem os somatórios (preço unitário vezes carga) de todos os parâmetros de qualidade do efluente: N, P, Cu, Pb, Cr, Ni, Cd, Hg, Zn, AOX e toxicidade.

33) Inserir no artigo 23 da minuta de Cobrança, os seguintes incisos:

“Art. 23-

(...)

V – para usos no setor de criação de animais;

Fórmula proposta:

$$\text{Val}_{\text{CC,AGR}} = \text{PUB}_{\text{Agr}} \times \text{Q}_{\text{Agr}} \quad (\text{preço unitário vezes quantidade de cabeças})$$

VI – para extração de areia em rios;

Fórmula proposta

$Val_{CC,MIN} = PUB_{Min} \cdot Q_{Min}$ (preço unitário vezes toneladas de areia seca retirada)

Blumenau, 14 de agosto de 2002.

Noemia Bohn

Relatora