

Parecer Técnico nº 01/2018/CTIL/CNRH/MMA

Assunto: Análise dos aspectos legais e institucionais da proposta de Resolução que “Define diretrizes e critérios para o estabelecimento de prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos como conteúdo mínimo dos Planos de Recursos Hídricos conforme inciso VIII do Art.7º da Lei Nº 9.433/97”.

1. Histórico

1.1. De acordo com o Art. 35 da Lei n.º 9.433/97, cabe ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos: “VI - estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos” e “X - estabelecer critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso”. Ademais, a Lei 9.433, Art. 7º, tratando do conteúdo mínimo dos Planos de Recursos Hídricos, sejam estes nacional, estaduais ou de bacias, em seu inciso VIII determina que os mesmos devem conter “prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos”. Já em seu Art. 13, ao regulamentar o instrumento da outorga, a Lei determina que “toda outorga estará condicionada às prioridades de uso estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos e deverá respeitar a classe em que o corpo de água estiver enquadrado e a manutenção de condições adequadas ao transporte aquaviário, quando for o caso”.

1.2. Já dentre os fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, expressos na Lei n.º 9.433/97, seu Art. 1º, incisos III e IV, respectivamente, verifica-se que “em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais” e que “a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas” e que, em seu Art. 2º, sobre os objetivos da Política, está que deve “assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos”.

1.3. Ainda sobre o tema, em 2001, o CNRH aprovou a Resolução nº 16, de 08 de maio de 2001, que “Estabelece critérios gerais para a outorga de direito de uso de recursos hídricos”.

1.4. Durante a 36ª Reunião Plenária do CNRH foi acatado o requerimento de urgência encaminhado pelo Ministério de Minas e Energia, solicitando ao CNRH o estabelecimento de diretrizes e critérios gerais para a definição de prioridades para a outorga de direito de uso dos recursos hídricos. De acordo com o MME, a inexistência de diretrizes e critérios gerais para o estabelecimento destas prioridades nos planos de recursos hídricos pode causar distorções que comprometem os usos múltiplos, causando também insegurança jurídica no tocante às outorgas de direito de uso.

1.5. O assunto foi, então, encaminhado à Câmara Técnica de Integração de Procedimentos, Ações de Outorga e Ações Reguladoras (CTPOAR), que propôs a instituição de um Grupo de Trabalho, envolvendo a Câmara Técnica do Plano Nacional de Recursos Hídricos (CTPNRH), com objetivo de propor uma minuta de resolução. Na reunião de abril de

2017, foi então instalado o GT Prioridades de Outorga, com o objetivo avaliar e conceituar a aplicabilidade das prioridades de outorga como conteúdo mínimo dos planos.

1.6. A minuta de Resolução foi discutida durante a 143ª Reunião da CTIL/CNRH, realizada nos dias 12 e 13 de abril de 2018.

2. Fundamentação e Posicionamentos:

2.2. A partir da análise da minuta de Resolução encaminhada, a CTIL identificou aspectos legais e institucionais a serem sanados. Durante a análise, também foram verificados aspectos técnicos que podem ter reflexo na legalidade da norma em apreço. As considerações de ordem técnica poderão ser consultadas nas anotações registradas na minuta de Resolução e no registro da gravação da reunião tratando deste item de pauta, ambos anexos ao presente parecer.

2.1. De acordo com a Câmara Técnica, já em sua ementa, a minuta de Resolução *“Define diretrizes e critérios para o estabelecimento de prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos como conteúdo mínimo dos Planos de Recursos Hídricos conforme inciso VIII do Art.7º da Lei Nº 9.433/97”*, no entanto, o corpo da Resolução, em nenhum momento trata dos critérios gerais para a outorga.

2.3. Não houve consenso na Câmara Técnica quanto aos conceitos de “prioridades para a outorga” e “prioridades para o uso”, ou seja, se podem ser considerados conceitos equivalentes ou se há diferença na abordagem colocada por cada um.

2.4. Outro ponto levantado pela CTIL foi a necessidade de, no bojo da resolução, regulamentar conceitos, critérios e outros termos ou expressões que não tenham sido definidos na minuta da resolução, a exemplo de “áreas de restrição de uso”, “prioridades para a outorga” e “prioridades para o uso”.

2.5. Quanto ao alcance da Resolução, faz-se necessário buscar sempre as relações entre os aspectos jurídico e institucional, para que a interpretação não fique a cargo de cada instituição que irá implementá-la. Na forma como se encontra, a Resolução parece endereçada aos Comitês de Bacias Hidrográficas e não para diferentes entes do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH, tais como os Órgãos Gestores de Recursos Hídricos, que também possuem atribuições relativas a esses instrumentos de gestão.

2.6. Finalmente, houve o entendimento pela CT de que para a regulamentação pontos específicos da Lei, faz-se necessária a leitura sistêmica da mesma, não sendo possível a regulamentação de item específico, sem considerar o todo.

3. Conclusão


3.1. Considerando o acima exposto, a CTIL constatou contradições internas na norma ora analisada e também em sua relação com outras normas, decidindo pela devolução da matéria para a CTPOAR e CTPNRH.



MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS
CÂMARA TÉCNICA DE ASSUNTOS LEGAIS E INSTITUCIONAIS

3.2. Por oportuno, tendo em vista que em muitas situações foram identificados também aspectos técnicos que comprometem os aspectos jurídicos da norma, encaminhamos anexo as considerações anotadas na minuta de Resolução e o documento com a degravação da discussão deste item de pauta da reunião.

Parecer concluído na 144ª Reunião da CTIL, em 23.05.2018.


ADRIANA LUSTOSA DA COSTA
Presidente da CTIL/CNRH

Anexos:

1. Minuta de Resolução, com as considerações da CTIL.
2. Transcrição do item de pauta sobre a proposta de resolução, 143ª Reunião da CTIL.
3. Transcrição do item de pauta onde se discutiu este parecer, 144ª Reunião da CTIL.