

## **II. Cambio climático y derecho humano al agua y al saneamiento**

### **SUPERINTENDÊNCIA DE OPERAÇÕES E EVENTOS CRÍTICOS - SOE**

- *El impacto de las sequías en disponibilidad y calidad del agua*
- *El impacto de las inundaciones en la disponibilidad y la calidad del agua*

#### **Secas e inundações**

Com dimensões continentais e uma diversidade de características físicas e de condições climáticas, é possível observar no território brasileiro, ao mesmo tempo, extremos de seca e cheias em diferentes regiões e com diferentes graus de severidade.

Nos últimos anos, as secas na Região Nordeste, no Sudeste e Centro-Oeste, afetaram grandes regiões metropolitanas, ameaçando seus suprimentos de água. Além disso, evidenciaram conflitos entre a operação de reservatórios de hidrelétricas e a navegação fluvial, atividades turísticas e outras, além de colocar em risco a manutenção da segurança hídrica. Na Região Norte, as secas expõem o transporte local, dependente de vias fluviais. Mais recentemente, uma severa seca na Região Sul afetou usos da água para abastecimento de cidades, agroindústrias e hidrelétricas.

Sobre as cheias nos últimos anos, destaca-se a ocorrida em 2014 na bacia do rio Madeira, na Região Norte do Brasil. Com tempo de recorrência de aproximadamente 300 anos, a elevação gradual do nível dos rios produziu consequências importantes na dinâmica da região, seja no meio urbano ou rural. Trechos da rodovia BR-364, principal ligação do extremo oeste brasileiro com o país e única estrada que leva ao Acre, ficaram inundados por cerca de 3 meses, isolando o Acre do resto do país (em termos rodoviários).

Como um dos efeitos da mudança climática, espera-se a intensificação de eventos extremos relacionados à água, o que significa a ocorrência de secas mais severas e prolongadas e de chuvas mais intensas e concentradas no tempo. Essa alteração nos padrões de precipitação implica a necessidade de promover adaptações a novos referenciais hidrológicos como uma das medidas para a redução do risco de cheias e de inundações.

Em relação às formas como a seca e as inundações impactam o acesso e a qualidade da água, destaca-se que as ações desenvolvidas pela ANA são, de forma geral, implementadas em escala nacional ou de bacia. Medidas como setorização e planos de contingência são, de forma geral, de responsabilidade de autoridades regionais ou locais.

Por essa razão, o foco deste documento é a atuação da ANA na gestão de risco de eventos hidrológicos críticos, com destaque para as medidas que promovem o aumento do conhecimento das situações de risco e que proporcionam um ambiente de articulação para a construção de soluções.

#### **Bases legais**

A Lei nº 9.433/1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, tem seus fundamentos estabelecidos no Art.1º. Entre eles, destaca-se a definição de que, em situações de escassez hídrica, o consumo humano e a dessedentação animal são considerados usos prioritários:

Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

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.

A Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA é responsável pela gestão e regulação das águas de domínio da União. A Constituição Federal de 1988 inclui, entre os bens de domínio da União, lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham. Sob o domínio dos estados estão as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, as decorrentes de obra da União.

Em seu âmbito de atuação, conforme estabelecido na Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a ANA é responsável por definir e fiscalizar as condições de operação de reservatórios por agentes públicos e privados, visando a garantir os usos múltiplos dos recursos hídricos, conforme estabelecido nos planos de bacias hidrográficas. Para os reservatórios de aproveitamentos hidrelétricos, a definição de condições de operação deve ser realizada em articulação com o Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS. Também é atribuição da ANA planejar e promover ações destinadas a prevenir e minimizar os efeitos de secas e inundações, no âmbito do Sistema Nacional de

Gerenciamento de Recursos Hídricos, em articulação com o órgão central do Sistema Nacional de Defesa Civil, em apoio aos Estados e Municípios<sup>1</sup>.

Mais recentemente, a Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, atribuiu à ANA a responsabilidade de instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, inserindo entre suas competências a de declarar situação crítica de escassez quantitativa ou qualitativa de recursos hídricos nos corpos hídricos que impacte o atendimento dos usos múltiplos localizados em rios de domínio da União, por prazo determinado, com base em estudos e dados de monitoramento, observados os critérios estabelecidos pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, quando houver.

#### **Atuação da ANA**

No estabelecimento de condições de operação de reservatórios e sistemas hídricos, a segurança hídrica da bacia ou da área de influência de reservatórios tem sido um dos objetivos a ser alcançado a partir da implementação de novos normativos. Exemplos disso são as resoluções que estabeleceram condições de operação dos Sistemas: Cantareira, Paraíba do Sul e São Francisco.

A elaboração dessas resoluções levou em consideração a necessidade de reduzir a vulnerabilidade desses sistemas hídricos ante a ocorrência de eventos hidrológicos extremos. Com foco na gestão de risco de secas, de acordo com os novos normativos, as condições de operação dos reservatórios dependem do período do ano e do nível de armazenamento observado, buscando-se proteger o estoque reservado para períodos prolongados de seca e preservar, assim, o atendimento dos usos múltiplos da água.

Para o cumprimento de sua atribuição de prevenir e minimizar os efeitos de inundações e secas em apoio aos Estados e Municípios, considerando o fundamento legal que diz: “a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades”, a ANA tem atuado em estreita articulação com órgãos gestores estaduais e setores usuários da água em projetos e programas que envolvem a gestão de risco de eventos hidrológicos críticos. São exemplos disso: o Monitor de Secas, o Atlas de Vulnerabilidade a Inundações, as Salas de Situação e as Salas de Crise.

#### **Monitor de Secas**

O Monitor de Secas é um processo de acompanhamento regular e periódico da situação da seca, que reúne, uniformiza e traduz a informação disponível, subsidiando a gestão proativa desses eventos em suas dimensões meteorológica, hidrológica e agrícola. Os resultados consolidados são divulgados mensalmente por meio do Mapa do Monitor de Secas, disponíveis, juntamente com outros produtos e informações, no site do projeto (<http://monitordesecas.ana.gov.br/>).

---

<sup>1</sup> Lei nº 9.984/2000.

Trata-se de um programa colaborativo, coordenado pela ANA com a participação de mais de 50 instituições federais e estaduais ligadas a recursos hídricos, clima e outras áreas correlatas à temática das secas. O Monitor iniciou em 2014 pela Região Nordeste do País. Em 2018, começou seu processo de expansão a partir de Minas Gerais. Em 2019, chegou ao Espírito Santo e, em 2020, juntaram-se ao Programa: Tocantins, Rio de Janeiro, Goiás, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e São Paulo. Com uma presença cada vez mais nacional, o Monitor de Secas tem o objetivo de cobrir todo o território brasileiro até 2023.

#### Atlas de Vulnerabilidade a Inundações

O Atlas de Vulnerabilidade a Inundações é uma ferramenta que identifica a ocorrência e os impactos das inundações graduais nos principais rios das bacias hidrográficas brasileiras. O Atlas agrupa e consolida, em um único padrão, informações dos Estados, do Distrito Federal e da União.

O processo de execução do Atlas de Vulnerabilidade a Inundações deu-se por meio de articulação com os entes estaduais, gestores de recursos hídricos e defesa civil. Mapas dos trechos de cursos d'água com a indicação do grau de vulnerabilidade a inundações podem ser acessados em:

<http://portal1.snirh.gov.br/ana/apps/webappviewer/index.html?id=987367629d6a4bb18e876630347cec4a>

#### Salas de Situação

A Sala de Situação da ANA foi inaugurada em 2009 com o objetivo de monitorar e analisar a evolução das chuvas, dos níveis e da vazão dos principais rios, reservatórios e bacias hidrográficas. Todas as informações são compartilhadas por meio de boletins e de sistemas de monitoramento, servindo de suporte para a decisão das autoridades responsáveis pela gestão de eventos hidrológicos críticos no País. Assim, a ANA participa do planejamento e promove ações destinadas à prevenção e redução dos efeitos das secas e inundações no Brasil.

Tendo como modelo a Sala de Situação da ANA, a Agência apoiou a implantação de Salas de Situação nos Estados. As primeiras Salas foram instaladas em Pernambuco e Alagoas, como uma das medidas de resposta a eventos de cheias em 2010.

Hoje, estão implantadas e em funcionamento salas de situação em todos os estados. Operam como um centro de gestão de riscos de situações críticas, coordenadas pelo órgão gestor de recursos hídricos do estado, onde podem estar presentes também representantes do instituto de meteorologia local e da Defesa Civil estadual, e buscam identificar ocorrências e subsidiar a tomada de decisão para a adoção antecipada de medidas mitigadoras dos efeitos de secas e inundações.

#### Salas de Crise

A primeira Sala de Crise teve como objetivo o enfrentamento da seca na bacia do rio São Francisco, entre 2012 e 2019. Na ocasião, estabeleceu-se um ambiente de

compartilhamento e nivelamento de informações, com diferentes atores e instituições diretamente afetadas ou com potencial de atuação sobre os impactos da seca: órgãos federais e estaduais ligados à gestão de recursos hídricos, instituições de monitoramento climático, defesas civis, empresas de abastecimento público, representantes do setor elétrico, além de outros.

Com reuniões frequentes, semanais na maior parte do período, foi possível coordenar as ações necessárias nos diferentes níveis: federal, estadual e local. A transparência e o constante nivelamento de informações fortaleceram a relação de confiança entre os atores e resultou, entre outros aspectos, em aumento de aprendizado sobre a bacia e em um aumento de sinergia nas ações de resposta, que são discutidas e monitoradas nesse ambiente.

A partir dessa experiência, a metodologia foi replicada para o enfrentamento de outras crises hídricas (Pantanal, Tocantins, Paranapanema e Hidrovia Tietê-Paraná, por exemplo), inclusive de situação de cheias, como foi o caso da Sala de Crise da Cheia do Madeira.

### **Acesso a dados e informações**

O Sistema de Acompanhamento de Reservatórios – SAR (<https://www.ana.gov.br/sar/>) é uma plataforma web que permite, de forma prática e eficiente, obter informações sobre a operação dos principais reservatórios do Brasil. Atualmente, o SAR está dividido em três módulos:

- Nordeste e Semiárido;
- Sistema Interligado Nacional; e
- Outros Sistemas Hídricos.

Todos os dados produzidos pela ANA são públicos e podem ser acessados em seu site. A página da Sala de Situação da ANA disponibiliza boletins periódicos de acompanhamento hidrológico de rios, reservatórios e sistemas hídricos (<https://www.ana.gov.br/sala-de-situacao>).

Garantindo a transparência nas discussões, todas as reuniões das Salas de Crise são gravadas e disponibilizadas, na íntegra, no canal da ANA e organizadas em playlists: <https://www.youtube.com/user/anagovbr>.

Finalmente, destaca-se o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos – SNIRH (<http://www.snirh.gov.br/>), um dos instrumentos de gestão previsto na Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997). Trata-se de um amplo sistema de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos, bem como fatores intervenientes para sua gestão. É composto por um conjunto de sistemas computacionais agrupados em:

- sistemas para gestão e análise de dados hidrológicos;
- sistemas para regulação dos usos de recursos hídricos; e
- sistemas para planejamento e gestão de recursos hídricos.

## **SUPERINTENDÊNCIA DE PLANEJAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS - SPR**

- *El impacto en las personas y en su vulnerabilidad*

Os padrões de distribuição das chuvas variam naturalmente, porém eventos hidrológicos extremos de excesso ou escassez de chuvas podem ser indícios de mudanças climáticas. Essas mudanças tendem a agravar os desastres naturais como estiagens, secas, enxurradas e inundações, os quais representam a grande maioria dos desastres naturais ocorridos no Brasil.

Dos 5.570 municípios brasileiros, 2.738 (49,2%) decretaram Situação de Emergência (SE) ou Estado de Calamidade Pública (ECP) devido a cheias pelo menos uma vez de 2003 a 2019. Cerca de 88% (2.409) desses municípios localizam-se nas regiões Nordeste, Sul e Sudeste. Quanto a seca ou estiagem, cerca de 51,1% (2.848) dos municípios brasileiros decretaram SE ou ECP no mesmo período, dos quais 1.438 localizam-se na região Nordeste do país, a mais afetada.

Em 2019, mais de 2 milhões de pessoas foram afetadas por cheias (alagamentos, enxurradas e inundações) no Brasil, tendo sido registrados 36 óbitos e 38 desaparecimentos. O dano humano mais perceptível em função das cheias é a perda da residência das pessoas afetadas. Danos mais graves (óbitos, desaparecimentos, enfermidades e ferimentos) afetaram 3% dessas pessoas.

Já quanto a secas e estiagens, foram afetadas cerca de 22 milhões de pessoas em 2019, quase 11 vezes mais que por cheias. Foram quantificados 2.217 eventos de seca associados a danos humanos, quase 5 vezes mais que os de cheias (466). Em termos de danos humanos, o ano de 2019 foi menos crítico que 2018, com 20 milhões a menos de pessoas afetadas por eventos de seca. Quase 94% das pessoas afetadas por secas em 2019 vivem na Região Nordeste, que contabiliza 80% dos registros do país. Aproximadamente 31% dos eventos de seca registrados em 2019 declararam que 100% da população do município foi afetada por algum dano humano oriundo das secas, mostrando mais uma vez que os impactos da seca não costumam ser pontuais, e sim que possuem forte tendência a se alastrarem pelo território.

Além dos danos humanos diretos mencionados acima, os eventos hidrológicos extremos de seca têm impacto fundamental nos reservatórios, os quais garantem o abastecimento da população principalmente nas grandes metrópoles e no semiárido, além de viabilizar outros usos como irrigação, geração de energia elétrica, navegação e o lazer.

Nesse sentido, as crises hídricas afetam todos os usos da água, com maior ou menor intensidade. As causas de uma crise hídrica não estão tão somente vinculadas a menores taxas pluviométricas verificadas em um determinado período, mas outros fatores relacionados à garantia da oferta e à gestão da demanda de água são importantes para agravar ou atenuar sua ocorrência.

Desde 2012, temos observado crises hídricas em diferentes regiões do País, conforme apresentado anualmente nos Relatórios de Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil, disponíveis em <http://www.snirh.gov.br/portal/snirh/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos>. Grandes cidades como São Paulo, Belo Horizonte, Brasília e Curitiba, já tiveram o abastecimento comprometido ao longo desses anos. A Região Semiárida, que depende de obras de infraestrutura hídrica para amenizar os impactos da flutuação das vazões e intermitência de seus cursos d'água, sofreu com uma intensa seca que perdurou ao menos de 2012 a 2017. Mais recentemente, em 2020, foram observados recordes de focos de incêndios na região do Pantanal, devido à combinação de altas temperaturas, baixa umidade e seca prolongada.

Em síntese, as mudanças climáticas e os seus efeitos nos eventos hidrológicos extremos estão entre os fatores que ameaçam a desejada situação de equilíbrio entre oferta e demanda de água para os diversos usos. Esses fatores, associados à ausência de planejamento e ações institucionais coordenadas, e de investimentos em infraestrutura hídrica e saneamento, desencadeiam a instalação de crises, tais como as que afetaram o Brasil nos últimos oito anos, afetando a Segurança Hídrica.

Um cenário ideal de Segurança Hídrica ocorre quando a infraestrutura está planejada, dimensionada, implantada e gerida adequadamente, atendendo tanto ao equilíbrio do balanço hídrico quanto a situações de contingência decorrentes da vulnerabilidade a eventos hidrológicos extremos (secas e cheias).

Diante da complexidade e das adversidades das condições de suprimento de água à população e às atividades econômicas, a ANA e o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) lançaram em abril de 2019 o Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH), disponível em <https://pnsh.ana.gov.br/>. O Plano definiu as principais intervenções estruturantes de natureza estratégica e relevância regional, necessárias para garantir a oferta de água para o abastecimento humano e para o uso em atividades produtivas, e melhorar a gestão dos riscos associados a eventos críticos (secas e cheias). Além disso, será atualizado em 2021 o Atlas Águas, que traz a caracterização e o diagnóstico dos mananciais e dos sistemas de abastecimento de todas as cidades brasileiras.

O PNSH partiu de uma análise criteriosa dos graus de segurança hídrica em todo o território nacional, mensurados por meio do Índice de Segurança Hídrica (ISH), cuja metodologia inovadora foi desenvolvida com dados advindos de diversos estudos preexistentes da ANA e órgãos afins e aplicada em escala com alto grau de detalhamento. O ISH considerou quatro dimensões: Humana, Econômica, Ecosistêmica e de Resiliência.

No contexto da Dimensão Humana, a aplicação do ISH para o Brasil resultou na identificação de 60,9 milhões de pessoas (34% da população urbana em 2017) que vivem em cidades com menor garantia de abastecimento de água. No horizonte de 2035, a população total em risco aumenta para 73,7 milhões de pessoas. No caso da dimensão

econômica do ISH, o risco total da produção econômica dos setores agropecuário e industrial no País, num cenário de crise hídrica severa, era de R\$ 228,4 bilhões em 2017, correspondente a cerca de 13% do Produto Interno Bruto (PIB) desses setores naquele ano. Para 2035, projeta-se um aumento do risco total para R\$ 518,2 bilhões, maior do que o dobro do valor estimado para 2017.

#### **SUPERINTENDÊNCIA DE REGULAÇÃO – SRE**

- *Si existen los mercados del agua, o Bancos de Agua*

Informamos que não existem mercados formais de água no Brasil até o momento.

Existe um projeto de lei em discussão no Senado Federal, que prevê a inclusão desse instrumento na Política Nacional de Recursos Hídricos. **(ANEXO)**

Os propósitos desse projeto são gerenciar a escassez e facilitar os intercâmbios de água para aumentar a sua eficiência de uso.

De acordo com a proposta, o que seria comercializado é o direito de uso de água e não a água em si, visto que esta é um bem público.

A ANA, por meio do Parecer anexo, se manifestou de forma favorável ao projeto, com algumas sugestões de melhoria.

Acreditamos que não se aplicam respostas às demais perguntas, uma vez que os mercados não existem formalmente.

Parecer Técnico PL nº 1/2019/SRE  
Documento nº 02500.055319/2019-85  
Referência: 02500.053178/2019-66

**Manifestação da SRE a respeito do Projeto de Lei do Senado (PLS) 495/2017.**

**Proposição Legislativa:** 495/2017

**Autor:** Senador Tasso Jereissati

**Ementa:** Altera a Lei nº 9433, de 8 de janeiro de 1997, para introduzir os mercados de água como instrumento destinado a promover alocação mais eficiente dos recursos hídrico

**Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR**

**Agência Nacional de Águas – ANA**

**Data da manifestação:** 12/08/2019<sup>1</sup>

**Posição:**  Favorável  Favorável com sugestões/ressalvas  
 Contrária  Nada a opor  
 Fora de competência  Matéria prejudicada

**Manifestação referente a:**  Texto original  Substitutivo da comissão  
 Emendas de  Outros:

**Justificativa:**

**1. Destinatário**

Ministério do Desenvolvimento Regional

**2. Interessado**

Ministério do Desenvolvimento Regional

**3. Referência**

1. Trata-se de despacho de 02/08/2019 da ASPAR/ANA solicitando manifestação técnica sobre o PLS 495/2017, para posterior encaminhamento ao MDR.

<sup>1</sup> Manifestação de igual teor consta no Parecer Técnico PLS nº 1/2018/SRE, 16/03/2018 (documento próton 17923/2018)



#### 4- Fundamentação/Análise Técnica/Parecer

##### Introdução

2. O presente parecer é resultado de uma discussão interna, para a qual contribuíram diversos especialistas em recursos hídricos. As opiniões aqui presentes são majoritárias, mas não unânimes, uma vez que não há consenso em alguns aspectos, como é de se esperar devido à natureza do assunto.

3. Deve-se mencionar de início que, em que pese haver algumas sugestões quanto a detalhes do Projeto de Lei, a sugestão do presente parecer é que a ANA seja favorável ao projeto, em sua essência, ou seja, a modificação da lei de recursos hídricos para esclarecer e facultar a possibilidade de adoção de instrumentos econômicos (IÊs) na gestão de recursos hídricos.

4. Isto porque diversos documentos estratégicos produzidos por esta agência têm apontado nesta direção. Cita-se, por exemplo, a "Cartilha de Planejamento Estratégico da ANA para o período de 2016-2019", aprovada pela Diretoria Colegiada em sua 600ª Reunião Ordinária em 22 de janeiro de 2016.

5. Neste documento, o assunto aparece de forma importante em dois resultados esperados da atuação da ANA. No resultado 4.4 "Usos dos recursos hídricos", a cartilha identifica como um dos desafios "**Incorporar aspectos econômicos nos critérios de alocação de água**", e como uma das diretrizes de atuação o "**Aperfeiçoamento dos critérios para a alocação de água (prioridades de uso definidas em planos de recursos hídricos, flexibilização por meio do aumento de vazões de referência e riscos associados, níveis de risco diferenciados por tipo de uso, incorporação de incertezas crescentes e critérios econômicos)**";

6. Já no resultado 4.5 "Instrumentos de gestão dos recursos hídricos implementados de forma integrada", um dos desafios identificados é "**promover condições para que a cobrança e outros instrumentos econômicos reflitam as condições de criticidade da bacia**", enquanto uma das diretrizes de atuação definidas é a "**revisão dos valores da cobrança com a elaboração de estudos para avaliação da capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de outros instrumentos econômicos que representem a escassez da água (no tempo e no espaço)**".

7. Um segundo documento relevante que opina sobre o tema é o relatório "Governança dos Recursos Hídricos do Brasil", elaborado pela OCDE sob demanda da ANA<sup>2</sup>. No item relativo à alocação de água no Brasil, há uma série de recomendações para redesenho dos instrumentos da política, entre eles a sugestão de "**fazer melhor uso dos instrumentos econômicos**", que, de acordo com o relatório, "**oferecem o potencial de melhorar a eficiência econômica da alocação da água**". Como ação sugerida, o relatório cita a necessidade de "**considerar uma variedade de instrumentos econômicos**". Cita ainda que "**Os mecanismos de transferência de água entre usuários também oferecem potencial para conduzir ao uso mais eficiente da água. Além disso, à medida que a água disponível nas bacias hidrográficas se torna totalmente alocada, é necessário ter em mãos os mecanismos de apoio à realocação da água entre os usuários. Isso pode permitir que novos usuários acessem a água, que a água seja realocada para usuários com prioridade mais alta e pode oferecer um incentivo para que os usuários existentes sejam mais eficientes**". Como opções a considerar para esta ação, sugere "**mecanismos baseados no mercado, em que os usuários da água possam transferir a água voluntariamente entre si**".

<sup>2</sup> Disponível em [http://arquivos.ana.gov.br/imprensa/noticias/20150902\\_OCDE-GovernancadosRecursosHidricosnoBrasil.pdf](http://arquivos.ana.gov.br/imprensa/noticias/20150902_OCDE-GovernancadosRecursosHidricosnoBrasil.pdf)



8. Cabe citar ainda o documento-base do "Projeto Legado – 20 Propostas para Aperfeiçoamento dos Marcos Constitucional, Legal e Infralegal da Gestão de Águas no Brasil"<sup>3</sup> que propõe a inclusão de outros instrumentos econômicos no rol de instrumentos da PNRH. Embora não mencione os mercados especificamente, o documento sugere a alteração da lei nº 9433/1997, incluindo no capítulo IV "outros instrumentos econômicos" além da cobrança pelo uso da água, "para promover a gestão sustentável e eficiente dos recursos hídricos". O documento sugere ainda que o CNRH regulamente as diretrizes para uso de instrumentos econômicos.

9. Por fim, deve ser feita referência ao "Estudo de aplicação de instrumentos econômicos à gestão dos recursos hídricos em situações críticas", elaborado pelo Centro de Estudos em Sustentabilidade da FGV, também sob demanda da ANA<sup>4</sup>. Este documento faz uma revisão de iniciativas semelhantes em outros países e aponta alguns caminhos para a inserção de instrumentos econômicos na gestão de recursos hídricos no país. Nas conclusões, o estudo enfatiza que "Instrumentos econômicos (IEs) baseados em mercados podem e devem fazer parte do grupo de ferramentas para a gestão de recursos hídricos no Brasil".

10. Ou seja, a ANA elencou a adoção de IEs no seu planejamento estratégico, obteve respaldo para tanto por meio de um estudo de altíssimo nível (OCDE), e tem refletido sobre possibilidades para sua operacionalização com apoio da FGV, uma das mais respeitadas instituições acadêmicas na área de economia e administração pública. De forma natural, o PLS em tela vem a somar a este quadro, além de preencher eventuais lacunas legais porventura existentes.

11. No caso específico da Superintendência de Regulação, deve-se mencionar que a experiência das crises hídricas vividas nos últimos anos mostrou, em certa medida, limitações dos instrumentos de comando e controle disponíveis. No caso dos conflitos do açude Boqueirão (PB), Descoberto (DF), Cantareira (SP) e da bacia do Piranhas-Açu (PB/RN), constantemente se vislumbrou a possibilidade de inserção de algum mecanismo econômico, seja de mercado, seja de compensação pelo não-uso. O entendimento é que tais instrumentos, se disponíveis, possivelmente teriam possibilitado soluções menos drásticas e prejudiciais do que as que foram efetivamente tomadas, as quais normalmente envolveram restrições parciais ou totais sem qualquer tipo de compensação, e teriam levado a uma alocação mais justa da água disponível.

12. Um outro aspecto diz respeito à real capacidade de efetivação, por parte do SINGREH, de um instrumento relativamente complexo como esse. Uma das falhas de mercado mais relevantes é a assimetria de informação, em que a alocação do bem acaba sendo ineficiente devido ao fato dos envolvidos não conhecerem exatamente o valor (por exemplo, a quantidade) do que está sendo transacionado. Ora, incertezas sobre a vazão efetivamente captada por um usuário ou conjunto de usuários são comuns no sistema, devido a dificuldades diversas, como capacidade limitada de fiscalização, capacitação dos usuários, questões operacionais, etc.

13. Neste sentido, e levando em conta o importante papel que a ANA tem na proposta em tela, cabe questionar se há condições de investir tempo e recursos em um novo instrumento da PNRH, sendo que ainda há deficiências na implementação dos demais instrumentos existentes. Muitos consultados defendem, por exemplo, que se dê ênfase aos instrumentos existentes e a outros infralegais usualmente praticados, como a alocação negociada de água, ao invés de investir em uma nova ferramenta ainda desconhecida.

<sup>3</sup> Disponível em <http://www3.ana.gov.br/portal/ANA/programas-e-projetos/projeto- legado/documento-base-versao-1-0-6-dezembro-2017.pdf>

<sup>4</sup> Disponível em <http://www.gvces.com.br/estudo-de-aplicacao-de-instrumentos-economicos-a-gestao-dos-recursos-hidricos-em-situacoes-criticas/?locale=pt-br>



14. Em que pese essas dificuldades, considera-se que o momento é oportuno para aprovação do PLS, pelos motivos expostos anteriormente. Mesmo que este não venha a ser aplicado de imediato, considera-se importante dirimir as dúvidas existentes sobre sua legalidade, e incluí-lo como uma ferramenta potencial para resolução de futuras crises, conforme for a conveniência e disponibilidade de informações.

15. É notório ainda que o tema do mercado de água suscita polêmicas ou temores, que são em parte legítimos, mas em outra parte reflexos de polarização ou convicção política, que os enxerga como causador de "privatização da água" ou de exclusão de usuários menos favorecidos economicamente. Entende-se que esse risco não existe, por um lado devido ao caráter público dos recursos hídricos, garantido na Constituição Federal e reforçado no próprio PLS. Além disso, considera-se que as instituições do SINGREH constituem um sistema de freios e contrapesos, capaz de corrigir eventuais assimetrias na alocação de água baseada puramente em critérios econômicos. Principalmente a ANA, como agência que regula o uso de um bem público, é na sua natureza uma instituição dedicada a corrigir falhas de mercado que acometem bens de uso comum (Tragédia do Bem Comum).

16. Ainda assim, pretende-se no presente parecer contribuir para tornar o PLS mais palatável a grupos que eventualmente tenham resistência à adoção de mercados, por meio da adoção de uma nomenclatura mais restrita e do esclarecimento de focos de possíveis polêmicas.

17. Isto não significa, no entanto, que a contribuição aqui contida seja no sentido de criar um maior número de regulamentos ou amarras à efetivação do mercado. Pelo contrário, o presente parecer foi elaborado na crença de que este instrumento pode prosperar melhor em um ambiente mais desregulado, e de que um eventual excesso de regras para sua aplicação desvirtue sua natureza e limite sua aplicação. Algumas sugestões ao PLS vão nessa linha.

18. Dito isto, a seguir são apresentados comentários específicos a cada um dos itens do projeto de lei, bem como das alterações propostas à Política Nacional de Recursos Hídricos.

#### **Sobre a ementa do PLS e a nomenclatura do novo instrumento**

19. A ementa do Projeto de Lei menciona somente a introdução dos mercados de água à Lei nº9433/1997, para promover alocação mais eficiente dos recursos hídricos. Entretanto, lendo o texto proposto, verifica-se que há algumas propostas de alteração de dosimetria de penalidades, entre outros assuntos que não necessariamente têm referência direta com o mercado de água.

20. Além disso, as sugestões aqui contidas propõe que a ANA seja responsável pelo estabelecimento de bacias de vários domínios, abrindo oportunidade para que a agência possa definir regras e critérios de outorga para toda bacia que estiver em crise hídrica, independentemente do domínio dos corpos hídricos. Assim, sugere-se que a ementa seja complementada com o texto "e dá outras providências", para contemplar estes outros aspectos não diretamente relacionados com o mercado em si.

21. Ainda, nas discussões internas realizadas na SRE, chegou-se à conclusão que o nome "mercado de águas" não é o mais apropriado para o instrumento. A palavra "mercado", além de carregar uma conotação que nem sempre é bem aceita, não expressa com total fidelidade o tipo de transações que poderão ocorrer. Isto porque estas se darão em torno de uma outorga, ou seja, um direito de uso precário e temporário, enquanto o mercado pressupõe uma transferência de propriedade, portanto algo mais forte. Como efetivamente nenhum usuário é dono da água, não pode haver um mercado propriamente dito. Trata-se muito mais de uma cessão onerosa de um direito de uso, por um tempo limitado, similar ao que ocorre em questões fundiárias, por exemplo.



22. Além disso, no intuito de manter a coerência com a nomenclatura dos demais instrumentos da PNRH (planos de **recursos hídricos**, outorga de direito de uso de **recursos hídricos**, a cobrança pelo uso de **recursos hídricos**, sistema de informações de **recursos hídricos**<sup>5</sup>), sugere-se que seja dado o nome de "Cessão onerosa de direito de uso de recursos hídricos" ao instrumento, em vez de "Mercados de Água". Este ajuste também visa a delimitar o instrumento no âmbito da água enquanto recurso econômico.

23. Assim, sugere-se que a ementa do PLS seja complementada para "Altera a lei nº 9433, de 8 de janeiro de 1997, para **introduzir a cessão onerosa de direito de uso de recursos hídricos como instrumento destinado a promover alocação mais eficiente dos recursos hídricos, e dá outras providências**". As mesmas alterações valem para o Art. 1º do PLS

#### **Sobre a alteração do Art. 1º (fundamentos da PNRH)**

24. O Artigo 2 do PLS altera o Art. 1º da lei 9433/1997, que elenca os fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos. Propõe o legislador que o inciso IV passe a vigorar com o seguinte texto (o grifo indica onde houve alteração):

**"IV – a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas, em especial quando atendidos critérios de eficiência e sustentabilidade na utilização destes recursos"**.

25. A opinião deste parecer técnico é que este adendo ao inciso IV é um pouco vago, não acrescentando à essência do PLS, voltada para mercados de água. É claro que o atendimento de "critérios de eficiência e sustentabilidade" é algo desejável na gestão de recursos hídricos, tão claro que isso nem precisaria ser reforçado. Não fica claro como esse texto adicional contribua para o PLS como um todo. Além disso, a menção à eficiência de uso e sustentabilidade acaba por se confundir e se tornar redundante com os objetivos da PNRH (Art 2º São objetivos da PNRH: II – a **utilização racional** e integrada dos recursos hídricos (...), com vistas ao desenvolvimento **sustentável**).

26. Assim, a sugestão é que esse inciso da Lei nº 9433/1997 não seja alterado.

#### **Sobre a alteração do Art. 5º (Instrumentos da PNRH)**

27. O artigo 3º do PLS propõe a alteração do Art. 5º da lei 9433/1997, que elenca os instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos. Além dos instrumentos já vigentes, o projeto inclui um instrumento adicional, os mercados de água.

28. Entende-se que este artigo é fundamental para o PLS como um todo, pois dá aos mercados de água um status importante na legislação de recursos hídricos, permitindo sua normatização nos artigos seguintes. Salienta-se somente a proposta anterior, de que o nome do instrumento seja "cessão onerosa de direito de uso de recursos hídricos". Esta sugestão vale para todas as demais menções ao termo ao longo do PLS.

#### **Sobre a alteração do Art. 7º (conteúdo mínimo dos Planos)**

29. O artigo 7º da Lei 9433/1997 elenca os itens que devem constar no conteúdo mínimo dos planos de recursos hídricos (diagnóstico, prognóstico, metas, medidas, prioridades

<sup>5</sup> Somente o instrumento do enquadramento refere-se a corpos d'água, possivelmente por ter sido herdado da política de meio ambiente.



de uso, diretrizes para cobrança, propostas para criação de áreas de restrição, entre outras). O PLS altera esse artigo, incluindo:

*"XI – propostas para criação de mercados de água, prioritariamente em áreas com alta incidência de conflito pelo uso de recursos hídricos".*

30. Do ponto de vista da SRE/ANA, considera-se pertinente a inclusão deste inciso, também para manter a coerência com a lei atual. Como visto, o plano de bacia tem dever legal de ordenar a implementação dos demais instrumentos: as diretrizes para cobrança norteiam a implantação deste instrumento; as metas de melhoria de qualidade estão ligadas ao enquadramento dos recursos hídricos; as prioridades de uso definem a alocação por meio da outorga; a criação de áreas de restrição está ligada tanto ao enquadramento quanto à outorga. Assim, uma vez que os mercados de água passem a fazer parte do rol de instrumentos, é natural que também sejam orientados de alguma forma pelos respectivos planos de bacia.

31. Também é importante que o texto do PLS dê prioridade a esse item em áreas com alta incidência de conflitos, uma vez que os estudos existentes (principalmente o da FGV) são unânimes em afirmar que a escassez de água é pré-requisito para existência de um mercado. O texto dá alguma flexibilidade ao plano, permitindo a ele optar por não abordar o instrumento em bacias com balanço hídrico mais confortável, como é o caso de algumas bacias amazônicas, e dar maior ênfase a outros instrumentos pertinentes em cada caso.

32. Sugere-se somente a retirada do adjetivo "alta" para qualificar a incidência de conflitos na bacia. Qualificações deste tipo sempre geram dúvidas (quão alta?), e sua exclusão não trará prejuízos à proposta. Esta sugestão vale para outras inserções semelhantes ao longo do PLS.

#### **Sobre a alteração do Art. 13 (submissão da outorga às prioridades de uso)**

33. O art. 13 da lei 9433/1997 tem o seguinte texto:

*"Art. 13 Toda outorga estará condicionada às prioridades de uso estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos e deverá respeitar a classe em que o corpo d'água estiver enquadrado e a manutenção das condições adequadas ao transporte aquaviário, quando for o caso.*

*Parágrafo único. A outorga de uso dos recursos hídricos deverá preservar o uso múltiplo destes"*

34. O PLS em tela acresce um segundo parágrafo, bem como um adendo àquele parágrafo, que passaria a vigorar com a seguinte redação:

*"§ 1º A outorga de uso dos recursos hídricos deverá preservar o uso múltiplo destes, **atendidos os critérios de eficiência e sustentabilidade na utilização desses recursos**"*

35. Novamente, a exemplo da alteração proposta no artigo 2º da PNRH, esta proposta acresce os termos "eficiência" e "sustentabilidade" quando se faz referência ao uso múltiplo das águas. Pelos mesmos motivos já expostos, sugere-se que essa alteração não seja feita. Entende-se que o fundamento do uso múltiplo da água não conflita, de forma alguma, com a adoção de mercados de água, de forma que não há necessidade de alterá-lo ou relativizá-lo para que estes se materializem.

36. Além disso, o PLS sugere a inserção de um segundo parágrafo a esse artigo, conforme abaixo:

Mais

37. Não fica claro o que esse texto pretende normatizar, mas aparentemente ele visa a facultar que um eventual uso mais prioritário venda seus direitos de uso a um usuário menos prioritário. Ora, em um ambiente de mercado, pressupõe-se que um usuário prioritário possa exercer suas preferências de uso da maneira que lhe convier, inclusive por meio da venda do



seu direito. Assim, a possibilidade de tal transação já estaria implicitamente facultada no próprio mercado.

38. O termo "afastada" parece indicar que, quando da existência de mercados de água (ou de um sistema de cessão onerosa), as regras de priorização definidas ficam temporariamente suspensas, valendo a alocação definida pelo mercado. Essa foi a interpretação predominante na discussão, embora tenha havido consenso de que o texto é um pouco confuso e pode dar margem a outras interpretações. Aparentemente, a preocupação do legislador é de que forma se daria a priorização de uso na situação em que um uso menos prioritário adquire o direito de uso de um uso mais prioritário.

39. Considera-se que esse tipo de discussão é demasiado aprofundada e operacional para uma política de caráter mais estratégico como a PNRH. A questão das prioridades de uso, e de como operacionalizá-las, tem sido bastante debatida na ANA e no SINGREH, havendo diferentes pontos de vista sobre como e quando essa prioridade se materializa efetivamente. Assim, tentar compatibilizar os mercados de água com esse aspecto da lei parece temerário neste momento. Seria mais adequado que esse tipo de detalhe fosse normatizado em nível infralegal, por meio de resoluções do órgão gestor ou deliberações do comitê de bacia ou comissão de alocação. E, da forma como está colocado, o texto deixa mais dúvidas do que definições, podendo prejudicar a aprovação do texto como um todo.

40. Além disso, do ponto de vista prático, esse texto tem pouca consequência. Isto porque a experiência das crises hídricas dos últimos anos sugere que os tipos de transação que possivelmente venham a ser mais frequentes se dêem no sentido contrário, ou seja, de usuários menos prioritários vendendo água para os mais prioritários. É o tipo de transação que possivelmente venha a ocorrer no Açude Boqueirão (PB), na bacia do PCJ/Sistema Cantareira ou na bacia do rio Descoberto (DF), sistemas em que este tipo de mecanismo já foi aventado. Ou então, entre usuários com o mesmo nível de prioridade, como irrigantes na bacia do Verde Grande (MG), ou na experiência ocorrida em 2001 no rio Jaguaribe (CE), em que houve uma transação entre irrigantes, porém com diferentes culturas e métodos de irrigação. Em todas essas situações, não há dilema entre o comércio de direitos e a sua respectiva prioridade.

41. Ainda, caso esse item prospere, não se vê motivos para excluir dessa regra os usos prioritários por lei. Por exemplo, caso um usuário de dessedentação pudesse vender seu direito acompanhado da prioridade, isso inclusive colaboraria para uma maior valorização de seu direito de uso no mercado, em relação a outros direitos de uso menos prioritários. Assim, uma ressalva que visa, a princípio, a proteger um setor usuário, acaba por prejudicá-lo.

42. Devido a todos esses fatores, sugere-se estas alterações não sejam acatadas, mantendo-se o texto do artigo 13 da lei 9433/1997 idêntico ao original.

#### **Sobre a alteração do Art. 18 (caráter inalienável da outorga)**

43. Os artigos 11 a 18 da Lei nº 9433/1997 normatizam o instrumento da outorga de direito de uso de recursos hídricos. O artigo 18 estabelece que:

*"Art. 18. A outorga não implica a alienação parcial das águas, que são inalienáveis, mas o simples direito de seu uso"*

44. O que o PLS acrescenta é um detalhamento desse artigo, por meio de um parágrafo único:

*"Parágrafo único. O direito de uso de recursos hídricos de que trata o caput pode ser cedido entre usuários de recursos hídricos, no âmbito dos mercados de água, desde que atendidos os requisitos estabelecidos nesta lei e em regulamentos específicos"*

45. Esta alteração é pertinente, pois o caráter inalienável das águas poderia ser utilizado como argumento contrário à adoção de mercados. Com essa alteração, fica claro que



a água permanece sendo um bem público, que não pode ser apropriado privadamente. Somente seu direito de uso é que pode ser transacionado.

46. Sugere-se somente um pequeno ajuste na forma do texto, facultando a possibilidade de transação parcial do direito de uso, conforme abaixo:

**"Parágrafo único. O direito de uso de recursos hídricos de que trata o caput pode ser cedido, parcial ou totalmente, de forma onerosa e temporária, entre usuários de recursos hídricos, desde que atendidos os requisitos estabelecidos nesta lei e em regulamentos específicos"**

#### **Sobre a inclusão de uma seção sobre mercados de água e seu detalhamento**

47. A PNRH está estruturada em capítulos, subdivididos em seções. O capítulo referente aos instrumentos tem, atualmente seis seções, uma para cada instrumento atualmente existente, com seu respectivo detalhamento. Dado que o PLS em tela cria um novo instrumento da PNRH, é pertinente que seja incluída uma nova seção para o detalhamento dos mercados de recursos hídricos.

48. Este trecho do PLS é bastante importante, pois define de forma mais clara os procedimentos imaginados pelo legislador para operacionalização do instrumento. Nesta linha, é sempre pertinente fazer uma análise comparativa com as seções dedicadas aos demais instrumentos da Lei nº 9433/1997.

49. Sem entrar no detalhe, constata-se que o texto proposto para os mercados de água parece entrar em níveis de detalhe mais aprofundados do que aqueles estabelecidos para a outorga ou cobrança, por exemplo. No caso destes outros instrumentos, a Lei nº 9433 /1997 apenas estabeleceu diretrizes gerais de aplicação dos instrumentos, procedimentos gerais e atribuições institucionais, enquanto os detalhes mais operacionais da aplicação de cada instrumento foram regulamentados posteriormente por leis complementares, decretos, resoluções do CNRH, normativos dos órgãos gestores e deliberações de comitê de bacia. Já no caso do presente PLS, a impressão é que o legislador procurou quase que esgotar o assunto do mercado da água, deixando pouca margem para definições posteriores em nível infralegal. Considera-se um pouco temerário ser tão detalhista neste momento, em especial se tratando de um instrumento pouco experimentado, que certamente terá que ser adaptado de acordo com peculiaridades locais.

50. Assim, muitas das contribuições do presente parecer nesta parte do PLS visam a trazer seu detalhamento para um nível mais estratégico e menos operacional, de forma a compatibilizar a seção com o restante do capítulo.

51. Com isso em mente, a seguir é feita uma análise de cada um dos elementos (artigos ou parágrafos) propostos.

**PLS 495/2017: "Art. 27-A. Os mercados de água funcionarão mediante a cessão onerosa dos direitos de uso de recursos hídricos entre usuários da mesma bacia ou sub-bacia hidrográfica, por tempo determinado, com o objetivo de promover alocação eficiente dos recursos hídricos, em regiões com incidência de conflitos pelo uso de recursos hídricos"**

52. **Avaliação da SRE:** O texto deve ser alterado para refletir a alteração no nome do instrumento, conforme sugestão abaixo:

**"Art. 27-A. A cessão onerosa dos direitos de uso de recursos hídricos entre usuários de água se dará por tempo determinado, com o objetivo de promover alocação eficiente dos recursos hídricos, em regiões com incidência de conflitos pelo uso de recursos hídricos"**



**PLS 495/2017:** "Parágrafo único. A alocação eficiente de que trata o caput é aquela que otimiza os benefícios socioambientais e econômicos gerados pela utilização da água na área da bacia hidrográfica"

53. **Avaliação da SRE:** Desnecessário. O texto do parágrafo não acrescenta ao detalhamento do instrumento, e a menção a benefícios socioambientais pode extrapolar a função do instrumento e confundir sua aplicação. Sugere-se sua exclusão.

54. Neste ponto, o presente parecer é da opinião que o PLS deveria incluir alguma delimitação da abrangência do instrumento do mercado, a exemplo da seção de planos de recursos hídricos, que prevê planos em escala de bacias, estaduais e nacional. Além de bacias e sub-bacias, seria interessante que o PLS facultasse a aplicação em sistemas hídricos isolados, tais como reservatórios no semi-árido. Seria necessária a inserção de um artigo adicional, renumerando os artigos seguintes:

55. **Sugestão:** "Art. 27-B. A área de abrangência de aplicação da cessão onerosa de direito de uso de recursos hídricos poderá ser a bacia hidrográfica, uma sub-bacia específica ou um sistema de um ou mais reservatórios com seu respectivo vale perenizado.

**PLS 495/2017:** "Art. 27-B. A criação do mercado de água depende de autorização dos órgãos e entidades outorgantes na bacia ou sub-bacia hidrográfica de abrangência

*Parágrafo único. O pedido de autorização de que trata o caput será elaborado pelo respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica e encaminhado aos órgãos e entidades outorgantes, que decidirão sobre a criação do mercado de água, cada qual em sua área de competência"*

56. **Avaliação da SRE:** Entende-se que o rito institucional proposto é excessivamente engessado, e pode esbarrar em lacunas do SINGREH, como a ausência de comitês de bacia, notadamente em regiões com potencial de implementação de mercados de água, como os açudes do semi-árido. Mesmo naquelas bacias com comitês existentes, entende-se que este fórum tem caráter mais estratégico e político e menos operacional. Assim, o órgão gestor de recursos hídricos parece ser o ente naturalmente mais indicado para a elaboração dos estudos que levem a esse fim.

57. Por outro lado, entende-se que o mercado é um mecanismo natural, intuitivo do ser humano e da economia, e poderia surgir de forma espontânea, sem necessidade de intervenção de instâncias superiores<sup>6</sup>. Assim, seria bem-vindo se essa iniciativa surja de grupos de usuários, comissões gestoras ou comitês de bacia, que poderiam reger seu funcionamento, sem necessidade de intervenção de uma entidade superior. Ainda assim, julga-se que o órgão gestor tenha que tomar conhecimento de sua existência e formalizá-lo por meio de um ato, para que as ações de comando e controle, principalmente a fiscalização dos usos comercializados, sejam ajustadas.

58. **Sugestão:** "Art. 27-C. A implementação da cessão onerosa de direito de uso de recursos hídricos ocorrerá por meio de ato do órgão gestor de recursos hídricos.

§ 1º Em bacias, sub-bacias ou sistemas que incluem corpos hídricos de domínio da União, o ato será implantado pela Agência Nacional de Águas

§ 2º Nas demais bacias, sub-bacias e sistemas, o ato será implantado pelo órgão gestor de recursos hídricos estadual ou distrital competente"

<sup>6</sup> Há relatos de que o comércio de água na irrigação do arroz no RS já é praticado informalmente há várias décadas, por exemplo



**PLS 495/2017:** "Art. 27-C. A cessão do direito de uso de recursos hídricos será registrada junto ao Comitê de Bacia Hidrográfica e encaminhada ao órgão ou entidade outorgante, que avaliará a disponibilidade hídrica no local da nova interferência e concluirá sobre a viabilidade da operação"

59. **Avaliação da SRE:** de forma similar ao item anterior, avalia-se que não deve haver intervenção do Comitê de Bacia neste aspecto. Neste caso, isto é ainda mais verdadeiro, dado o caráter deliberativo do comitê, em contraponto ao caráter mais operacional dos órgãos gestores e agências de água.

60. Além disso, entende-se também que uma nova análise de disponibilidade hídrica, por parte do órgão gestor, será contraproducente, além de desnecessária em boa parte dos casos. Isto porque os trechos de conflito em geral costumam ser bem definidos e limitados a trechos sem grande variação da disponibilidade hídrica. Tome-se o exemplo do açude Boqueirão: toda a disponibilidade hídrica está concentrada em um único trecho ou feição, que é a sua bacia hidráulica. Caso haja algum tipo de mercado entre os usuários deste manancial, a análise de disponibilidade hídrica, o comprometimento hídrico causado pelo comprador será o mesmo anteriormente causado pelo vendedor (assumindo-se que a demanda de ambos seja a mesma).

61. Da forma como foi proposto originalmente, a avaliação "da disponibilidade hídrica no local da nova interferência" pela entidade outorgante equivalerá, para todos efeitos, a uma transferência de outorga, que é um procedimento ainda relativamente moroso na maior parte dos órgãos. Isso importaria um custo de transação relativamente alto ao mercado, limitando sua aplicação. Além disso, a manifestação técnica do órgão gestor a cada nova transação possivelmente traria uma carga de trabalho adicional ao órgão, sobrecarregando as áreas técnicas e tornando mais moroso tanto o mercado quanto a emissão de novas outorgas.

62. Deve-se lembrar que o pressuposto é que o comércio se dê em torno de um direito de uso, direito cuja viabilidade já foi verificada por meio da outorga. Ou seja, já foi demonstrado pelo órgão, no ato de outorga, que a bacia ou sistema tem capacidade de atender a uma demanda similar àquela. Repetir essa avaliação a cada transação em um ambiente de mercado agregaria pouco e importaria custos a ambos os instrumentos.

63. Um eventual problema poderia ocorrer em situação hipotética de mercado em uma bacia de maior porte, em que um usuário situado próximo à foz do rio venda seus direitos a um usuário na cabeceira, onde eventualmente o corpo hídrico não tenha disponibilidade hídrica suficiente para atendimento. Como mencionado, a opinião deste parecer é que este tipo de situação seja mais rara. O ideal para contornar esse potencial problema é que o ato de implementação do mercado (no caso da ANA, possivelmente uma resolução) estabeleça algum tipo de limite para comércio de água entre trechos muito distantes da bacia (por exemplo por meio do acréscimo de um terceiro parágrafo ao artigo anterior).

64. **Sugestão:** "Art. 27-C § 3º O ato de implementação da cessão onerosa de direito de uso de recursos hídricos deverá definir limites para o intercâmbio entre trechos distintos da bacia, sub-bacia ou sistema"

§ 4º as transações fora dos limites mencionados estarão sujeitas à análise e aprovação do órgão gestor de recursos hídricos.

65. Se estas condições de contorno estiverem bem definidas, entende-se que somente um registro da transação junto ao órgão gestor seja suficiente, para que as ações de fiscalização possam ser ajustadas (o vendedor não pode usar, apesar de possuir outorga, e o comprador pode usar, apesar de não tê-la).

66. **Sugestão:** "Art. 27-D. A cessão de direito de uso de recursos hídricos deverá ser registrada previamente junto ao órgão gestor de recursos hídricos, conforme regulamentação específica deste"



**PLS 495/2017:** “§ 1º A cessão dos direitos de uso deverá observar a manutenção da vazão ecológica nos cursos d’água e não poderá prejudicar usos prioritários a que se refere o inciso III do art. 1º ou direitos de uso de terceiros”

67. **Avaliação da SRE:** Este parágrafo é um pouco redundante. Como mencionado, a cessão do direito se dá em torno de um direito de uso cujo impacto sobre os demais usuários já foi avaliado no âmbito da outorga original. A simples mudança de seu titular, em tese, não poderia prejudicar outros usuários, sejam eles prioritários ou não. Tampouco poderia violar eventuais restrições de vazão mínima, decorrentes, por exemplo, de necessidades de navegação ou vazão ecológica.

68. Nesse sentido, sugere-se a retirada desse parágrafo.

**PLS 495/2017:** “§ 2º O usuário cessionário obriga-se a respeitar integralmente as determinações da outorga cedida, bem como a observar exigências adicionais que eventualmente sejam impostas pelos órgãos e entidades outorgantes”

69. **Avaliação da SRE:** Este parágrafo é bastante importante, e tem forte relação com a maneira como os diferentes interessados no mercado serão regulados. A opinião do presente parecer é que o cessionário (usuário que receber o direito de uso transacionado) não necessariamente precisa estar outorgado, nem tampouco praticar a mesma finalidade de uso do cedente. Poderia ser um usuário eventual que, por tempo limitado, usufruísse o direito de uso de um usuário regularizado.

70. Como tal, a responsabilidade pela observância das determinações da outorga deveria recair sempre sobre o usuário cedente. Ele, ao negociar com o cessionário, deve estabelecer essas exigências em seu contrato. Se assim não for, a autoridade outorgante terá que outorgar os dois usuários para a mesma água em tempos diferentes, o que complicaria demasiadamente o controle em relação ao gerenciamento feito atualmente.

71. Nessa linha, entende-se que a responsabilidade sobre eventuais infrações, pelo pagamento da cobrança pelo uso e outras determinações da outorga continuem com o titular da outorga.

72. Somente em uma situação limite, em que a infração persiste mesmo com todas as penalidades aplicadas ao cedente, é que caberia uma penalidade ao cessionário, no caso o embargo, de forma a cessar a infração.

73. A analogia que pode ser feita nesse caso é com o aluguel de apartamento. O imposto predial e taxas extras de condomínio são sempre em nome do proprietário, e não do inquilino, bem como eventuais multas por desrespeito a normas internas. Somente na situação limite de haver necessidade de despejo por reincidência, a penalidade se aplica ao inquilino, por meio da ação de força de um terceiro. A mesma analogia pode ser feita para a locação de um veículo, por exemplo.

74. Sugere-se também retirar o trecho “bem como observar exigências adicionais...”. A outorga é naturalmente um ato precário, podendo ser revisto a qualquer tempo, de forma que isso nem precisaria ser dito. Entretanto, da forma como está colocado, esse adendo passa a ideia de que o órgão gestor costuma mudar as regras do jogo constantemente, criando insegurança regulatória, o que não ocorre na prática.

**Sugestão:** “§ 1º O usuário cedente é responsável por eventuais infrações do uso da água cometidas pelo usuário cessionário, bem como pelo pagamento da cobrança pelo uso de recursos hídricos”



§ 2º O usuário cessionário está sujeito à fiscalização por parte do órgão gestor, estando sujeito à penalidade de embargo"

**PLS 495/2017:** "§ 3º Em caso de conclusão pela viabilidade da operação, a cessão de direito de uso fica condicionada ao pagamento do valor de 5% (cinco por cento) sobre o preço da outorga negociada, destinado ao respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica, a fim de custear a operação e o aperfeiçoamento do sistema de gestão do mercado de água"

75. **Avaliação da SRE:** Este é um dos casos de detalhamento excessivo para uma lei com caráter de política como a 9433/1997. Nada impede que posteriormente, nos atos infralegais de regulamentação do mercado, esse tipo de cláusula seja estabelecida. Mas impô-la já do início, sem que se tenha experiência com o instrumento, tende a ser contraproducente.

76. Além disso, embora bem-intencionada, esta medida interfere na natureza do mercado, que pressupõe uma livre negociação entre vendedor e comprador, sem interferência de outros entes. Condicionar a transação ao pagamento de uma espécie de imposto criaria custos de transação que fatalmente vão desestimular o desenvolvimento de mercados. Deve-se lembrar, conforme o art. 27-A, que o objetivo do mercado é promover a alocação eficiente dos recursos hídricos, e não auferir recursos para quaisquer finalidades, por mais nobres que sejam.

77. Estes custos de transação, deve-se lembrar, iriam além do valor proposto de 5% da transação, uma vez que geraria a necessidade de todo um sistema de declaração e registro, com emissão de boletos, encargos bancários, pessoal, etc. Os comitês de bacia não possuem personalidade jurídica para processar esse tipo de receita, de forma que esta tarefa provavelmente caberia, num primeiro momento, ao órgão gestor.

78. Sugere-se, portanto, a exclusão deste parágrafo.

**PLS 495/2017:** "Art. 27-D. Os órgãos e entidades outorgantes e os Comitês de Bacia Hidrográfica devem disponibilizar em seus sítios eletrônicos informações e mapas sobre as bacias e sub-bacias hidrográficas, com a indicação da demanda e disponibilidade hídrica, distribuição espacial dos usuários outorgados, vazões outorgadas, tipos de outorga e demais informações necessárias para orientar a operação dos mercados de água"

79. **Avaliação da SRE:** Ok. Embora a maioria dessas informações já seja disponibilizada atualmente de forma dispersa, possivelmente seja necessário criar algum sistema específico para mercados de água, visando a minimizar a assimetria de informação entre os participantes do mercado. Caberia somente usar o termo "órgãos gestores de recursos hídricos" em vez de órgãos e entidades outorgantes, sugestão que vale também para as demais menções ao termo no PLS.

**PLS 495/2017:** "Art. 27-E. Compete aos órgãos e entidades outorgantes, nas respectivas áreas de competência, apoiar a implantação, autorizar, regulamentar, fiscalizar a criação dos mercados de água, bem como analisar os pedidos de cessão de direito de uso."

80. **Avaliação da SRE:** Sugere-se suprimir o trecho "bem como analisar os pedidos de cessão de uso", pelos motivos apontados anteriormente. O termo "autorizar" também pode ser retirado, pela natureza eventualmente espontânea do instrumento. Entende-se também que à autoridade outorgante não cabe apoiar, e sim criar e operar o mercado.

81. **Sugestão:** "Art. 27-E. Compete aos órgãos gestores de recursos hídricos, nas respectivas áreas de competência, regulamentar e fiscalizar a implementação da cessão onerosa de direito de uso de recursos hídricos."



**PLS 495/2017:** "Parágrafo único. Na fiscalização dos mercados de água, constatada infração, poderão ser responsabilizados os gestores dos mercados de água, os cedentes, cessionários e outros agentes que concorram para a prática, na medida de suas responsabilidades, aplicando-se-lhes as penas previstas no art. 50."

82. **Avaliação da SRE:** não fica claro quem seriam os "gestores dos mercados de água" citados no parágrafo. São os órgãos gestores de recursos hídricos? Em caso positivo, é um pouco incomum que estes entes também possam ser responsabilizados por infrações relativas a recursos hídricos, normalmente exclusivas dos usuários.

83. A rigor, o tema da fiscalização e infrações não cabe nesta seção, havendo um capítulo exclusivo na PNRH para tratar deste assunto (artigos 49 e 50 da lei 9433/1997). Assim, sugere-se que este parágrafo seja excluído. De qualquer forma, cabe uma manifestação adicional da SFI/ANA a respeito deste assunto.

**PLS 495/2017:** "Art. 27-F. A implantação do mercado de água em uma bacia ou sub-bacia hidrográfica não dispensa o usuário da cobrança pelo uso de recursos hídricos de que trata o art. 20"

84. **Avaliação da SRE:** OK, ressaltando-se que se trata do usuário cedente, conforme mencionado anteriormente.

#### **Sobre a Inclusão de competências do comitê a respeito de mercados de água**

85. O art. 8º do PLS altera o art. 38 da lei 9433/1997, que elenca as competências e atribuições dos comitês de bacia. Esta alteração está ligada ao artigo 27-B do PLS, que, como visto, tem sugestão de alteração no que tange à participação dos comitês de bacia.

86. Objetivamente, a proposta inclui a seguinte competência legal para os comitês de bacia:

"X – elaborar e encaminhar propostas de criação de mercados de água em sua área de competência, operar os mercados de água, registrar as cessões de direito de uso, dirimir conflitos, disponibilizar informações sobre usuários interessados em negociar seus direitos de uso, bem como sobre demandas e disponibilidades hídricas na bacia, e prestar esclarecimentos aos órgãos e entidades outorgantes".

87. Conforme já mencionado, entende-se que o comitê não deveria assumir esse papel, de forma que este inciso deveria ser excluído.

#### **Sobre as penalidades**

88. O art. 9 do PLS em tela altera o art. 50 da Lei nº 9433/1997, que trata das penalidades referentes a infrações do uso de recursos hídricos. Com a alteração, o artigo passaria a vigorar com a seguinte redação (o grifo indica onde houve alteração em relação ao texto original):

"Art. 50 – Por infração de qualquer disposição legal ou regulamentar referentes a execução de obras e serviços hidráulicos, derivação ou utilização de recursos hídricos de domínio ou administração da União, **gestão e participação nos mercados de água** ou pelo não atendimento das solicitações feitas, o infrator, a critério da autoridade competente, ficará sujeito às seguintes penalidades, independentemente de sua ordem de enumeração."



89. Novamente aqui aparece menção à possibilidade de penalizar eventuais infrações associadas à gestão do mercado de água. Aparentemente o legislador está preocupado com a possibilidade de agentes públicos se apropriarem indevidamente de parte dos recursos envolvidos nas transações que ocorrerão no âmbito do mercado.

90. Sugere-se a exclusão dessa possibilidade, por dois motivos. Em primeiro lugar, porque as penalidades previstas na PNRH claramente referem-se a infrações cometidas no uso de recursos hídricos, e não no seu gerenciamento. Isso não isenta os servidores dos órgãos gestores de recursos hídricos, que estão sujeitos a todo um conjunto adicional de normativos administrativos, bem como a suas correspondentes penalidades.

91. Um segundo motivo é que, caso prosperem as sugestões do presente parecer técnico, o envolvimento do órgão gestor ou outro agente será mínimo, deixando a negociação livre diretamente entre vendedor e comprador. Assim, o risco de potenciais malfeitos por parte da administração tende a ser minimizado.

92. Naturalmente, eventuais infrações cometidas por usuários no âmbito do mercado de recursos hídricos devem ser objeto de penalidade, por isso a alteração do artigo quanto à participação nos mercados é pertinente.

93. Adicionalmente, o PLS altera também as gradações de algumas penalidades, notadamente a multa. Enquanto a Lei nº 9433/1997 prevê entre suas penalidades "multa, simples ou diária, proporcional à gravidade da infração, de R\$ 100,00 (cem reais) a R\$ 10.000,00 (dez mil reais)", o texto do PLS propõe a divisão em duas penalidades, aumentando os valores, conforme abaixo.

*"II – multa simples, de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), proporcional à gravidade da infração;*

*II-A – multa diária, de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), proporcional à gravidade da infração, aplicável quando seu cometimento se prolongar no tempo".*

94. Essas alterações parecem não estar relacionadas à proposta de mercados de água em si. Em vez disso, aparentemente o legislador aproveitou a oportunidade de alteração da Lei nº 9433/1997 para atualizar os valores de multa, que se encontram bastante defasados. O documento-base do projeto Legado também faz sugestões nessa linha, com valores muito próximos dos propostos no PLS.

95. Não há qualquer óbice a essa alteração. Considera-se que a separação da multa em dois incisos distintos, para diferenciar a multa simples da diária, é pertinente e aderente com os normativos da ANA a respeito. De qualquer forma, sugere-se que a SFI/ANA seja ouvida quanto a esse assunto.

96. Por fim, o PLS elenca entre as possíveis penalidades (advertência, multa simples e diária, embargo provisório e embargo definitivo), duas penalidades adicionais, a saber:

*"V – suspensão da operação do mercado de água;*

*VI – encerramento da operação do mercado de água"*

97. A sugestão neste caso é não acatar a inclusão destas penalidades. Isto porque a suspensão e encerramento do mercado não se constituem em penalidades aplicáveis a usuários individuais (a exemplo das demais já elencadas). Em vez disso, são muito mais medidas administrativas extremas, que penalizariam não só eventuais usuários infratores, mas todo o conjunto de usuários que porventura participem do mercado.

98. Naturalmente, entende-se que a implementação de um mercado por meio de um ato do órgão gestor seria uma medida discricionária, que poderia ser revista a qualquer



tempo, em especial no caso de irregularidades ou mau funcionamento. Entretanto, não faz sentido estabelecer essa possibilidade legal no rol de penalidades da PNRH.

99. Assim, a sugestão é pela manutenção do texto original da Lei nº 9433/1997 neste aspecto.

#### **5- Conclusão e/ou proposição**

100. O presente parecer faz uma avaliação, do ponto de vista da Superintendência de Regulação-SRE/ANA, do PLS 495/2017, que propõe a criação de mercados de recursos hídricos como um instrumento adicional da Política Nacional de Recursos Hídricos.

101. Entende-se que a proposta é meritória, sugerindo-se apoio da ANA à matéria, com as sugestões de alterações mais formais pertinentes. Também há sugestão de consulta à SFI a respeito de pontos específicos do texto.

102. Como houve um número grande de alterações sugeridas, o Anexo 1 apresenta uma síntese do teor do PLS, caso as sugestões aqui contidas sejam acatadas. Já o Anexo 2 apresenta uma proposta de substitutivo ao texto.

É o parecer.

Brasília, 12 de agosto de 2019.

(assinado eletronicamente)  
BRUNO COLLISCHONN

Especialista em Recursos Hídricos – Coordenador de Regulação

(assinado eletronicamente)  
PATRICK THOMAS

Especialista em Recursos Hídricos – Superintendente Adjunto de Regulação



**De acordo.** Encaminhe-se para as providências necessárias.

(assinado eletronicamente)  
**RODRIGO FLECHA FERREIRA ALVES**  
Superintendente de Regulação





## Anexo 1 – síntese das alterações propostas ao PLS 495/2017

Art. PLS	Artigo alterado 9433/1997	Texto (grifo indica alterações em relação ao texto original)	Sugestão SRE (grifo indica alteração em relação ao texto do PLS)
1º	---	PLS 495/2017 Art. 1º Esta Lei introduz os mercados de água à Lei nº 9433, de 8 de janeiro de 1997, para promover alocação mais eficiente dos recursos hídricos	"Art. 1º Esta Lei introduz <b>a cessão onerosa de direito de uso de recursos hídricos</b> à Lei nº 9433, de 8 de janeiro de 1997, para promover alocação mais eficiente dos recursos hídricos, <b>e dá outras providências</b> "
2º	1º	"Art. 1º A PNRH baseia-se nos seguintes fundamentos: ... IV – a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas, <b>em especial quando atendidos critérios de eficiência e sustentabilidade na utilização destes recursos</b> ".	Rejeição da alteração proposta no PLS e manutenção do texto original da lei 9433/1997
3º	5º	"Art. 5º São instrumentos da PNRH: ... <b>VII – os Mercados de Água</b> "	"Art. 5º São instrumentos da PNRH: ... <b>VII – a cessão onerosa de direito de uso de Recursos Hídricos</b> "
4º	7º	"Art. 7º Conteúdo mínimo dos planos: ... <b>XI – propostas para criação de mercados de água, prioritariamente em áreas com alta incidência de conflito pelo uso de recursos hídricos</b> ".	"Art. 7º Conteúdo mínimo dos planos: ... <b>XI – propostas para implementação do instrumento de cessão onerosa de direito de uso de recursos hídricos, prioritariamente em áreas com alta incidência de conflito pelo uso de recursos hídricos</b> ".
5º	13º	"Art. 13 Toda outorga estará condicionada às prioridades de uso estabelecidas... <b>§ 1º A outorga de uso dos recursos hídricos deverá preservar o uso múltiplo destes, atendidos os critérios de eficiência e sustentabilidade na utilização desses recursos</b> "	Rejeição da alteração proposta no PLS e manutenção do texto original da lei 9433/1997
5º	13º	"Art. 13 Toda outorga estará condicionada às prioridades de uso estabelecidas... ... <b>§ 2º As prioridades de uso de que trata o caput serão afastadas no caso de implantação de mercado de água na bacia ou sub-bacia hidrográfica, a fim de permitir a alocação eficiente dos recursos hídricos, resguardados os usos prioritários do art. 1º, Inciso III</b> "	Rejeição da alteração proposta no PLS e manutenção do texto original da lei 9433/1997



Documento assinado digitalmente por: RODRIGO FLECHA FERREIRA ALVES;PATRICK THADEU THOMAS;BRUNO COLLISCHONN

A autenticidade deste documento 02500.055316/2015 pode ser verificada no site <http://verificacao.ana.gov.br/> informando o código verificador: 02950707.

Art. PLS	Artigo alterado 9433/1997	Texto (grifo indica alterações em relação ao texto original)	Sugestão SRE (grifo indica alteração em relação ao texto do PLS)
6º	18º	<p>"Art. 18. A outorga não implica a alienação parcial das águas, que são inalienáveis, mas o simples direito de seu uso</p> <p><b>Parágrafo único. O direito de uso de recursos hídricos de que trata o caput pode ser cedido entre usuários de recursos hídricos, no âmbito dos mercados de água, desde que atendidos os requisitos estabelecidos nesta lei e em regulamentos específicos"</b></p>	<p>"Art. 18. A outorga não implica a alienação parcial das águas, que são inalienáveis, mas o simples direito de seu uso</p> <p>Parágrafo único. O direito de uso de recursos hídricos de que trata o caput pode ser <b>cedido, parcial ou totalmente, de forma onerosa e temporária</b>, entre usuários de recursos hídricos, <del>no âmbito dos mercados de água,</del> desde que atendidos os requisitos estabelecidos nesta lei e em regulamentos específicos"</p>
7º	Capítulo IV, título I	<p>"Seção VII – Dos mercados de água</p> <p><b>Art. 27-A. Os mercados de água funcionarão mediante a cessão onerosa dos direitos de uso de recursos hídricos entre usuários da mesma bacia ou sub-bacia hidrográfica, por tempo determinado, com o objetivo de promover alocação eficiente dos recursos hídricos, especialmente em regiões com alta incidência de conflitos pelo uso de recursos hídricos"</b></p>	<p>Art. 27-A. Os mercados de água funcionarão mediante <del>a</del> cessão onerosa dos direitos de uso de recursos hídricos entre usuários da mesma bacia ou sub-bacia hidrográfica <del>se dará por tempo determinado, com o objetivo de promover alocação eficiente dos recursos hídricos, especialmente em regiões com alta incidência de conflitos pelo uso de recursos hídricos</del></p>
		<p>"Art. 27-A Parágrafo único: A alocação eficiente de que trata o caput é aquela que otimiza os benefícios socioambientais e econômicos gerados pela utilização da água na área da bacia hidrográfica"</p>	<p>Rejeição do texto proposto</p>
		<p>"Art. 27-B. A criação do mercado de água depende de autorização dos órgãos e entidades outorgantes na bacia ou sub-bacia hidrográfica de abrangência</p> <p><b>Parágrafo único. O pedido de autorização de que trata o caput será elaborado pelo respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica e encaminhado aos órgãos e entidades outorgantes, que decidirão sobre a criação do mercado de água, cada qual em sua área de competência"</b></p>	<p>"Art. 27-B. O instrumento de cessão onerosa de direito de uso de recursos hídricos poderá abranger toda a bacia hidrográfica, uma sub-bacia específica ou um sistema de um ou mais reservatórios com seu respectivo vale perenizado"</p> <p>"Art. 27-C. A implementação do instrumento de cessão onerosa de direito de uso de recursos hídricos ocorrerá por meio de ato do órgão gestor de recursos hídricos.</p> <p><b>§ 1º Em bacias, sub-bacias ou sistemas que incluem corpos hídricos de domínio da União, o ato será estabelecido pela Agência Nacional de Águas</b></p>



Art. PLS	Artigo alterado 9433/1997	Texto (grifo indica alterações em relação ao texto original)	Sugestão SRE (grifo indica alteração em relação ao texto do PLS)
			<p>Art. 27-C. (continuação)</p> <p><b>§ 2º Nas demais bacias, sub-bacias e sistemas, o ato será estabelecido pelo órgão gestor de recursos hídricos estadual ou distrital competente</b></p> <p><b>§ 3º O ato de implementação do instrumento de cessão onerosa de direito de uso de recursos hídricos deverá definir limites para o intercâmbio entre trechos distintos da bacia, sub-bacia ou sistema"</b></p>
7º.	Capítulo IV, título I	<p><b>"Art. 27-C. A cessão do direito de uso de recursos hídricos será registrada junto ao Comitê de Bacia Hidrográfica e encaminhada ao órgão ou entidade outorgante, que avaliará a disponibilidade hídrica no local da nova interferência e concluirá sobre a viabilidade da operação"</b></p> <p><b>"Art. 27-C § 1º A cessão dos direitos de uso deverá observar a manutenção da vazão ecológica nos cursos d'água e não poderá prejudicar usos prioritários a que se refere o inciso III do art. 1º ou direitos de uso de terceiros"</b></p> <p><b>"Art. 27-C § 2º O usuário cessionário obriga-se a respeitar integralmente as determinações da outorga cedida, bem como a observar exigências adicionais que eventualmente sejam impostas pelos órgãos e entidades outorgantes"</b></p> <p><b>"Art. 27-C § 3º Em caso de conclusão pela viabilidade da operação, a cessão de direito de uso fica condicionada ao pagamento do valor de 5% (cinco por cento) sobre o preço da outorga negociada, destinado ao respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica, a fim de custear a operação e o aperfeiçoamento do sistema de gestão do mercado de água"</b></p>	<p>"Art. 27-D. A cessão do direito de uso de recursos hídricos <b>deverá ser registrada previamente no órgão gestor de recursos hídricos"</b></p> <p>Rejeição do texto proposto</p> <p><b>"Art 27-D "§ 1º O usuário cedente é responsável por eventuais infrações do uso da água cometidas pelo usuário cessionário, bem como pelo pagamento da cobrança pelo uso de recursos hídricos</b></p> <p><b>§ 2º O usuário cessionário está sujeito à fiscalização por parte do órgão gestor, estando sujeito à penalidade de embargo"</b></p> <p>Rejeição do texto proposto</p>



Art. PLS	Artigo alterado 9433/1997	Texto (grifo indica alterações em relação ao texto original)	Sugestão SRE (grifo indica alteração em relação ao texto do PLS)
		<p>"Art. 27-D. Os órgãos e entidades outorgantes e os Comitês de Bacia Hidrográfica devem disponibilizar em seus sítios eletrônicos informações e mapas sobre as bacias e sub-bacias hidrográficas, com a indicação da demanda e disponibilidade hídrica, distribuição espacial dos usuários outorgados, vazões outorgadas, tipos de outorga e demais informações necessárias para orientar a operação dos mercados de água"</p> <p>"Art. 27-E. Compete aos órgãos e entidades outorgantes, nas respectivas áreas de competência, apoiar a implantação, autorizar, regulamentar, fiscalizar a criação dos mercados de água, bem como analisar pedidos de cessão de direito de uso"</p>	<p>"Art. 27-E. Os órgãos <b>gestores de recursos hídricos</b> devem disponibilizar em seus sítios eletrônicos informações e mapas sobre as bacias e sub-bacias hidrográficas, com a indicação da demanda e disponibilidade hídrica, distribuição espacial dos usuários outorgados, vazões outorgadas, tipos de outorga e demais informações necessárias para orientar a operação <b>do instrumento de cessão onerosa de direito de uso de recursos hídricos</b>"</p> <p>"Art. 27-F. Compete aos órgãos <b>gestores de recursos hídricos</b>, nas respectivas áreas de competência, <del>apoiar a implantação, autorizar, regulamentar e fiscalizar a</del> <b>implementação do instrumento de cessão onerosa de direito de uso de recursos hídricos, bem como analisar pedidos de cessão de direito de uso</b>"</p>
7º	Capítulo IV, título I	<p>"§ único. Na fiscalização dos mercados de água, constatada infração, poderão ser responsabilizados os gestores dos mercados de água, os cedentes, cessionários e outros agentes que concorram para a prática, na medida de suas responsabilidades, aplicando-se as penas previstas no art. 50."</p> <p>"Art. 27-F. A implantação do mercado de água em uma bacia ou sub-bacia hidrográfica não dispensa o usuário da cobrança pelo uso de recursos hídricos de que trata o art. 20"</p>	<p>Rejeição do texto proposto</p> <p>"Art. 27-G. A <b>cessão onerosa de direito de uso de recursos hídricos</b> em uma bacia ou sub-bacia hidrográfica não dispensa o usuário <b>cedente</b> da cobrança pelo uso de recursos hídricos de que trata o art. 20"</p>
8º	38º	<p>"Art. 38º Compete aos Comitês de Bacia:</p> <p>...</p> <p><b>X – elaborar e encaminhar propostas de criação de mercados de água em sua área de competência, operar os mercados de água, registrar as cessões de direito de uso, dirimir conflitos, disponibilizar informações sobre usuários interessados em negociar seus direitos de uso, bem como sobre demandas e disponibilidades hídricas na bacia, e prestar esclarecimentos aos órgãos e entidades outorgantes".</b></p>	<p>Rejeição da alteração proposta no PLS e manutenção do texto original da lei 9433/1997</p>



Projeto Técnico PL nº 1/2019/SRE

20

Documento assinado digitalmente por: RODRIGO FLECHA FERREIRA ALVES; PATRICK THADEU THOMAS; BRUNO COLLUSCHONN

A autenticidade deste documento 02800.055319/2019 pode ser verificada no site <http://verificacao.ana.gov.br/> informando o código verificador: 02950707.

Art. PLS	Artigo alterado 9433/1997	Texto (grifo indica alterações em relação ao texto original)	Sugestão SRE (grifo indica alteração em relação ao texto do PLS)
9º	50º	"Art. 50 - Por infração de qualquer disposição legal ou regulamentar referentes a execução de obras e serviços hidráulicos, derivação ou utilização de recursos hídricos de domínio ou administração da União, <b>gestão e participação nos mercados de água</b> ou pelo não atendimento das solicitações feitas, o infrator, a critério da autoridade competente, ficará sujeito às seguintes penalidades, independentemente de sua ordem de enumeração:"	"Art. 50 - Por infração de qualquer disposição legal ou regulamentar referentes a execução de obras e serviços hidráulicos, derivação ou utilização de recursos hídricos de domínio ou administração da União, <del>gestão e participação</del> <b>na cessão onerosa de direito de uso de recursos hídricos</b> ou pelo não atendimento das solicitações feitas, o infrator, a critério da autoridade competente, ficará sujeito às seguintes penalidades, independentemente de sua ordem de enumeração:" (sujeito a manifestação complementar da SFI/ANA)
9º	50º	"Art. 50 Por infração... ficará sujeito às seguintes penalidades: ... <b>II - multa simples, de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 50.000.000 (cinquenta milhões de reais), proporcional à gravidade da infração;</b> <b>II-A - multa diária, de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 50.000.000 (cinquenta mil reais), proporcional à gravidade da infração, aplicável quando seu cometimento se prolongar no tempo".</b>	De acordo (sujeito a manifestação complementar da SFI/ANA)
9º	50%	"Art. 50 Por infração... ficará sujeito às seguintes penalidades: ... <b>V - suspensão da operação do mercado de água;</b> <b>VI - encerramento da operação do mercado de água"</b>	Rejeição do texto proposto





Anexo 2 – Proposta de substitutivo ao texto do PLS 495/2017

Altera a lei nº 9433, de 8 de janeiro de 1997, para introduzir a cessão onerosa de direito de uso de recursos hídricos como instrumento destinado a promover alocação mais eficiente dos recursos hídricos, e dá outras providências

O CONGRESSO NACIONAL DECRETA:

**Art. 1º** Esta Lei introduz a cessão onerosa de direito de uso de recursos hídricos à Lei nº 9433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, para promover alocação mais eficiente dos recursos hídricos.

**Art. 2º** O art. 5º da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VII:

"Art. 5º.....

VI - .....

VII – a cessão onerosa de direito de uso de recursos hídricos"

**Art. 3º** O art. 7º da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XI:

"Art. 7º .....

.....

X – .....

XI - *propostas para implementação do instrumento de cessão onerosa de direito de uso de recursos hídricos, prioritariamente em áreas com incidência de conflito pelo uso de recursos hídricos*."

**Art. 4º** O art. 18 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

"Art. 18. ....

*Parágrafo único. O direito de uso de recursos hídricos de que trata o caput pode ser cedido, parcial ou totalmente, de forma onerosa e temporária, entre usuários de recursos hídricos, desde que atendidos os requisitos estabelecidos nesta lei e em regulamentos específicos"*

**Art. 5º** O Capítulo IV do Título I da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, passa a vigorar acrescido da seguinte Seção VII:

**"Seção VII**

**Da Cessão Onerosa de Direito de Uso de Recursos Hídricos**

Art. 27-A. A cessão onerosa dos direitos de uso de recursos hídricos entre usuários da mesma bacia ou sub-bacia hidrográfica se dará por tempo determinado, com o objetivo de promover alocação eficiente dos recursos hídricos em regiões com incidência de conflitos pelo uso de recursos hídricos.

Art. 27-B. O instrumento de cessão onerosa de direito de uso de recursos hídricos poderá abranger toda a bacia hidrográfica, uma sub-bacia específica ou um sistema de um ou mais reservatórios com seu respectivo vale perenizado.



Documento assinado digitalmente por: RODRIGO FLECHA FERREIRA ALVES;PATRICK THADEU THOMAS;BRUNO COLLISCHONN

A autenticidade deste documento 02500.055319/2019 pode ser verificada no site <http://verificacao.ans.gov.br/> informando o código verificador: 02960707.

Art. 27-C. A implementação do instrumento de cessão onerosa de direito de uso de recursos hídricos ocorrerá por meio de ato do órgão gestor de recursos hídricos.

§ 1º Em bacias, sub-bacias ou sistemas que incluem corpos hídricos de domínio da União, o ato será estabelecido pela Agência Nacional de Águas

§ 2º Nas demais bacias, sub-bacias e sistemas, o ato será estabelecido pelo órgão gestor de recursos hídricos estadual ou distrital competente

§ 3º O ato de implementação do instrumento de cessão onerosa de direito de uso de recursos hídricos deverá definir limites para o intercâmbio entre trechos distintos da bacia, sub-bacia ou sistema

Art. 27-D. A cessão do direito de uso de recursos hídricos deverá ser registrada previamente no órgão gestor de recursos hídricos.

§ 1º O usuário cedente é responsável por eventuais infrações do uso da água cometidas pelo usuário cessionário, bem como pelo pagamento da cobrança pelo uso de recursos hídricos

§ 2º O usuário cessionário está sujeito à fiscalização por parte do órgão gestor, estando sujeito à penalidade de embargo

Art. 27-E. Os órgãos gestores de recursos hídricos devem disponibilizar em seus sítios eletrônicos informações e mapas sobre as bacias e sub-bacias hidrográficas, com a indicação da demanda e disponibilidade hídrica, distribuição espacial dos usuários outorgados, vazões outorgadas, tipos de outorga e demais informações necessárias para orientar a operação do instrumento de cessão onerosa de direito de uso de recursos hídricos.

Art. 27-F. Compete aos órgãos gestores de recursos hídricos, nas respectivas áreas de competência, regulamentar e fiscalizar a implementação do instrumento de cessão onerosa de direito de uso de recursos hídricos.

Art. 27-G. A cessão onerosa de direito de uso de recursos hídricos em uma bacia ou sub-bacia hidrográfica não dispensa o usuário cedente da cobrança pelo uso de recursos hídricos de que trata o art. 20"

**Art. 6º** O art. 50 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 50 – Por infração de qualquer disposição legal ou regulamentar referentes a execução de obras e serviços hidráulicos, derivação ou utilização de recursos hídricos de domínio ou administração da União, participação na cessão onerosa de direito de uso de recursos hídricos ou pelo não atendimento das solicitações feitas, o infrator, a critério da autoridade competente, ficará sujeito às seguintes penalidades, independentemente de sua ordem de enumeração:

.....  
II – multa simples, de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), proporcional à gravidade da infração;

II-A – multa diária, de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), proporcional à gravidade da infração, aplicável quando seu cometimento se prolongar no tempo;"

**Art. 7º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

