



Os entes federativos e suas responsabilidades



PRIMEIROS CUIDADOS

- Quando falamos de recursos hídricos estamos baseados na lei [LEI Nº 9.433, DE 8 DE JANEIRO DE 1997.](#)

Institui a Política

Nacional Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

- E não da Política nacional de Meio Ambiente

[LEI Nº 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981](#)

Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

Não existe licenciamento ambiental para recursos hídricos...
existe **outorga**

a **competência** pode ser definida como “a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, órgão, agente do Poder Público para emitir decisões ou indicar as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos, ou entidades estatais, para realizar suas funções”

A competência em matéria de recursos hídricos se concentra na União e nos Estados, isso se justifica pela relevância da matéria e da distribuição do domínio das águas, que se dividem entre esses dois entes.

Porém, por conta de sua natureza jurídica e conexão com outras áreas (planejamento territorial, ambiente, saneamento, desenvolvimento, etc.), esse recurso se torna também alvo da atuação municipal e de suas competências correlatas.

Os artigos 20, III e 26, I da Constituição Federal, em conjunto com o art. 1º, I da Lei nº 9.433/1997 definiram a água como um bem de domínio público.

Contudo, a interpretação de domínio público deve ser ampliada à luz do artigo 225 da CF, o qual estabeleceu que o meio ambiente constitui um bem de uso comum do povo.

Esse conceito não elimina a percepção de bem público, mas amplia sua interpretação, pois cria uma nova categoria de bem, que extrapola a divisão clássica de bem público ou privado, prevista no artigo 98, do Código Civil, Lei nº 10.406/2002.

Portanto, a ideia de domínio público das águas deve ser interpretada em conjunto com o artigo 225 da CF e o artigo 81, do Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078/1990, que definiu a natureza jurídica dos bens de uso comum

Atenção !

Os bens ambientais, nos quais se inclui a água, são bens difusos e de uso comum do povo.

Esses bens pertencem a toda a coletividade e podem ser usufruídos por toda e qualquer pessoa desde que respeitados os limites jurídicos.

Dessa maneira, o bem ambiental não pertence ao Poder Público ou ao particular, todos são titulares desse direito, remetendo a uma coletividade de pessoas indefinidas, o que lhe dá uma característica de **transindividualidade**

Portanto, quando a CF, nos artigos 20, III e 26, I, divide o domínio das águas entre União e Estados, ela faz referência a uma manifestação de soberania, não devendo ser **confundida com a noção de patrimônio público** como ocorre com os bens públicos tradicionais (bens dominicais ou de uso especial).

Com base nessa nova natureza jurídica do bem ambiental, o Poder Público não é proprietário, mas sim o **gestor** dos bens ambientais, sendo o responsável pela sua administração

legislação infraconstitucional determinaram as competências, responsabilidades e obrigações de cada um dos entes federativos em relação as águas e suas dimensões relacionadas. Cada um dos entes administrativos, União, Estados, Município e Distrito Federal, possuem capacidades específicas em relação as águas.

O que faz o governo federal ?

O artigo 22, IV, da CF, (BRASIL, 1988) atribuiu a competência privativa da União para legislar sobre águas.

Porém, isso não significa que apenas a União possa editar normas sobre o tema, pois a CF também estabeleceu a competência concorrente (art. 24) e a comum (art. 23), bem como colocou parte dos recursos hídricos sob domínio dos Estados.

Além disso, atribuiu aos municípios a competência exclusiva para promover o ordenamento territorial municipal e os serviços locais, bem como legislar sobre assuntos de interesse local.

competência privativa prescrita no artigo 22, IV, se restringe à criação do direito de águas.

“Domínio de álveos, aluvião, avulsão, álveo abandonado, retorno das águas ao leito anterior, mudança de curso, direito dos ribeirinhos, garantias de uso gratuito, direito de acesso às águas, inalienabilidade das águas, condições de obrigatoriedade dos prédios inferiores receberem águas que correm dos superiores, desvio das correntes, curso das águas nascentes, hierarquia de uso das águas públicas e multas e sanções sobre a desobediência a várias dessas disposições”

A competência para estabelecer o direito de águas pertence à União, contudo, se a capacidade de legislar em matéria de águas se referir a vertente ambiental ou ao poder de editar normas administrativas para os bens que estão sob o domínio de um determinado ente, se utiliza como referência a ideia de domínio das águas (art. 20 e 26), o qual obriga ao seu detentor o dever de administrar seus bens, bem como os artigos 23 e 24 da CF, que tratam, respectivamente, da competência comum e concorrente

- O artigo 26, inciso I, da CF determina que se incluem entre os bens dos Estados “as águas [...] subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito”.

O domínio estadual das águas subterrâneas garantiu aos Estados o poder-dever de gerir-las, portanto, esses entes podem editar normas administrativas para esse fim. Por não possuir o domínio, a União não poderia editar normas específicas para administrar as águas subterrâneas, embora possa estabelecer normas gerais, como por exemplo, a exigência de outorga para a exploração dos recursos hídricos subterrâneos.

- O artigo 24 da CF prescreve que compete, concorrentemente, a União, aos Estados e ao Distrito Federal elaborar leis sobre florestas, caca, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, **o que claramente inclui a salvaguarda das águas na perspectiva da qualidade ambiental.**

Dessa maneira, o Estado, com base nas regras gerais emitidas pela União, destaque para a Lei Federal no 9.433/1997, estão autorizados por meio da competência concorrente a estabelecer normas específicas para os recursos hídricos que estão sob seu domínio.

Além disso, o art. 23, incisos VI e XI, da CF, atribui a União, Estados, Distrito Federal e Município a competência comum de “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” e “registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios”.

Quais as responsabilidades do governo estadual

- Para realizar esse poder-dever em relação aos recursos hídricos, os Estados e Municípios precisam editar normas que vão dar sustentação a sua atuação pública.

Sendo assim, os Estados podem baixar normas administrativas para a gestão das águas que se encontram sob seu domínio, observando os critérios determinados nas regras gerais editadas pela União, bem como podem criar normas ambientais destinadas a protegê-las. Contudo, não podem criar normas de direito de águas. Além disso, podem exercer a competência suplementar na ausência de lei federal. Da mesma maneira, os municípios, embora não sejam titulares do domínio das águas, podem ter um papel destacado na proteção das águas.

E o governo Municipal ?

Não há águas de domínio municipal, logo os municípios não possuem capacidade de editar normas administrativas para sua gestão, porém detêm competência exclusiva para legislar sobre assuntos de interesse local e promover o ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, I e VIII da CF), bem como, detém competência para administrar serviços públicos que se relacionam com essas águas, como é o caso do abastecimento público de água.

No caso dos municípios, a edição de normas de cunho ambiental para os recursos hídricos com base na competência comum só se justifica se fundamentada na ideia de interesse local diante da necessidade de organizar o ordenamento territorial, ou ainda quando tratarem de questões relacionadas aos serviços públicos de interesse local de sua competência, como é o caso do saneamento

A CF ampliou consideravelmente a responsabilidade do município ao elevá-lo a categoria de ente federativo, o que conferiu autonomia política, jurídica, administrativa e financeira.

Esse processo veio acompanhado de uma descentralização de recursos e atribuições, dando aos municípios diversas obrigações e competências e um papel de destaque nos mecanismos de coordenação federativa.

- Competência administrativa exclusiva para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local [...] e promover o ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (vide art. 30 da CF);
- Competência administrativa comum em matéria ambiental, o que permite que tenham ações destinadas a proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora; promover a melhoria das condições de saneamento básico; registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios (vide art. 23 da CF);
- competência legislativa exclusiva em assuntos de interesse local (art. 30, I, da CF);
- competência legislativa supletiva que permite aos municípios suplementar a legislação federal e estadual (art. 30, II, da CF).

Competências Municipais relacionadas às águas.

Competência do Município	Base Legal
Organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, nos quais se inclui os serviços de saneamento: abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas	artigo 30, inciso V da CF e Lei 11.445/2007.
Promover o ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII), podendo utilizar todos os instrumentos previstos na Lei 10.257/2002, com especial ênfase ao plano diretor, ao zoneamento municipal e a criação de espaços territoriais protegidos	art. 182 da CF e Lei Complementar 140/2011, art. 9º, IX e X
Proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas	Art. 23, VI da CF, Lei Complementar 140/2011.
Executar e fazer cumprir no município as políticas nacionais, estaduais e municipais relacionadas à proteção do meio ambiente, exercendo a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições.	Lei Complementar nº140/2011, art. 9º, I, II e III).
Promover a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal, relacionados à proteção e à gestão ambiental no município.	Lei Complementar nº 140/2011, art. 9º, IV
Promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos.	Lei Complementar nº 140/2011, art. 9º, VI
Organizar e manter o Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente e prestar informações aos demais entes.	Lei Complementar nº 140/2011, art. 9º, VII e VIII
Promover e orientar a educação e conscientização pública ambiental.	Lei Complementar nº 140/2011, art. 9º, XI
Promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos de impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs).	Lei Complementar nº 140/2011, art. 9º, XIV
Fiscalizar o cumprimento das normas ambientais por meio dos órgãos ambientais municipais	Art. 23, VI da CF e Lei Complementar 140/2011, art. 17, § 3º

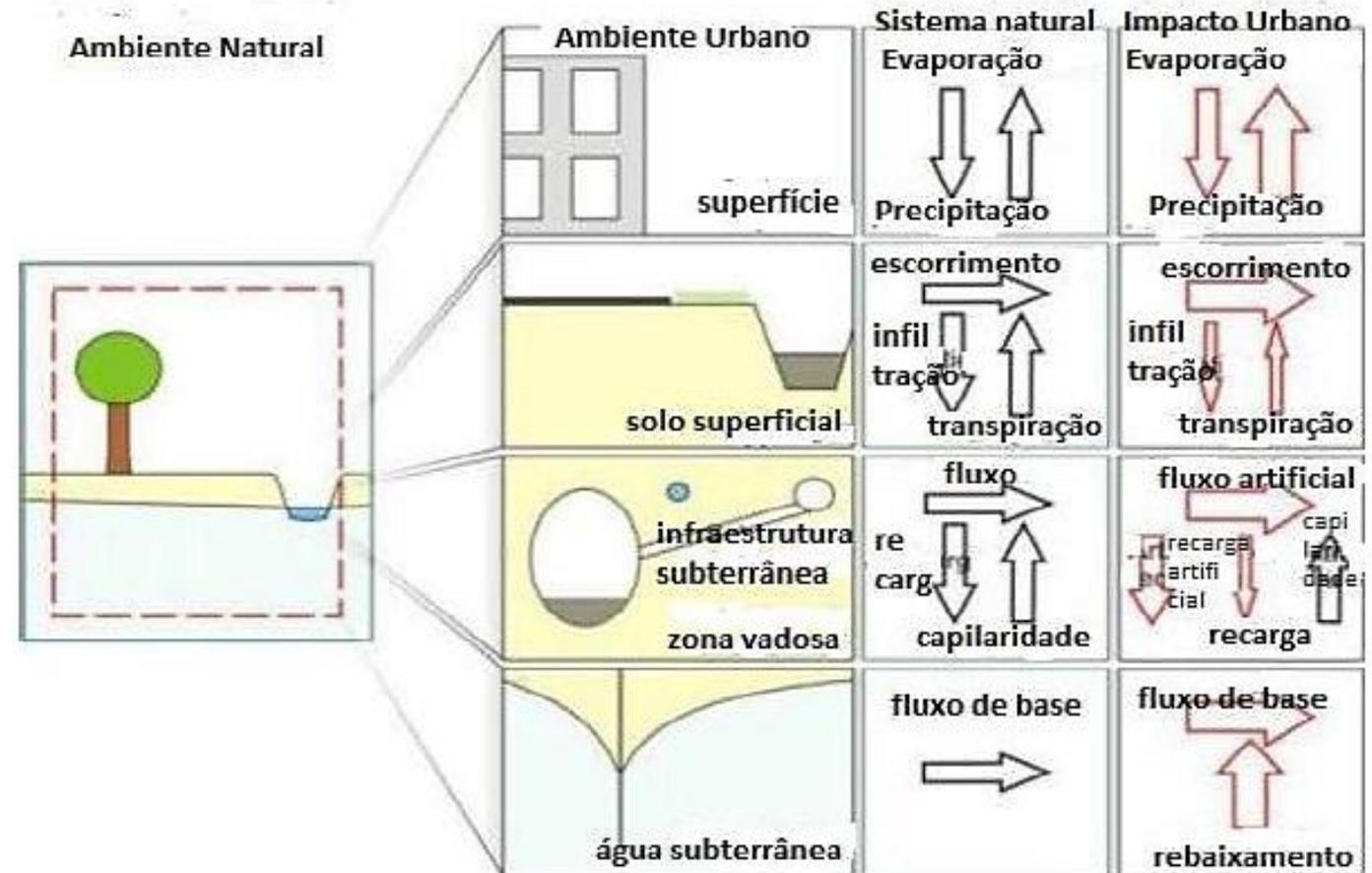
Participar da composição dos Comitês de Bacia	Art. 39 da Lei 9.433/1997
Promover a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estadual de recursos hídricos.	Art. 31 da Lei 9.433/1997
Formular a política pública de saneamento básico e prestar diretamente ou por delegação os serviços de saneamento, definindo o ente responsável pela regulação e fiscalização, bem como os seus procedimentos.	Art. 9º da Lei 11.445/2007
Elaborar os planos de saneamento básico de forma compatível com os planos de bacia	Art. 9º e 19 da Lei 11.445/2007
Realizar a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos seus respectivos territórios	Art. 10 da Lei 12.305/2010
Contribuir de forma conjunta com a União e Estados para a manutenção e organização do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir), fornecendo as informações necessárias sobre os resíduos sob sua esfera de competência.	Art. 12 da Lei 12.305/2010
Elaborar os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos,	Art. 18 da Lei 12.305/2010
Fornecer no âmbito de sua competência as informações solicitadas pela coordenação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária.	Art. 2º da Lei 9.782/1999
Exercer a vigilância da qualidade da água, em articulação com os responsáveis pelo controle da qualidade da água para consumo humano e inspecionar a qualidade da água no sistema ou solução alternativa coletiva de abastecimento.	Portaria MS de Consolidação nº 5/2017, Anexo XX, Art. 12, I e III
Garantir informações à população sobre a qualidade da água para consumo humano e os riscos à saúde	Portaria MS de Consolidação nº 5/2017, art. 12, V e VI
Executar as diretrizes de vigilância da qualidade da água para consumo humano definidas no âmbito nacional e estadual	Portaria MS de Consolidação nº 5/2017, art. 12, VIII

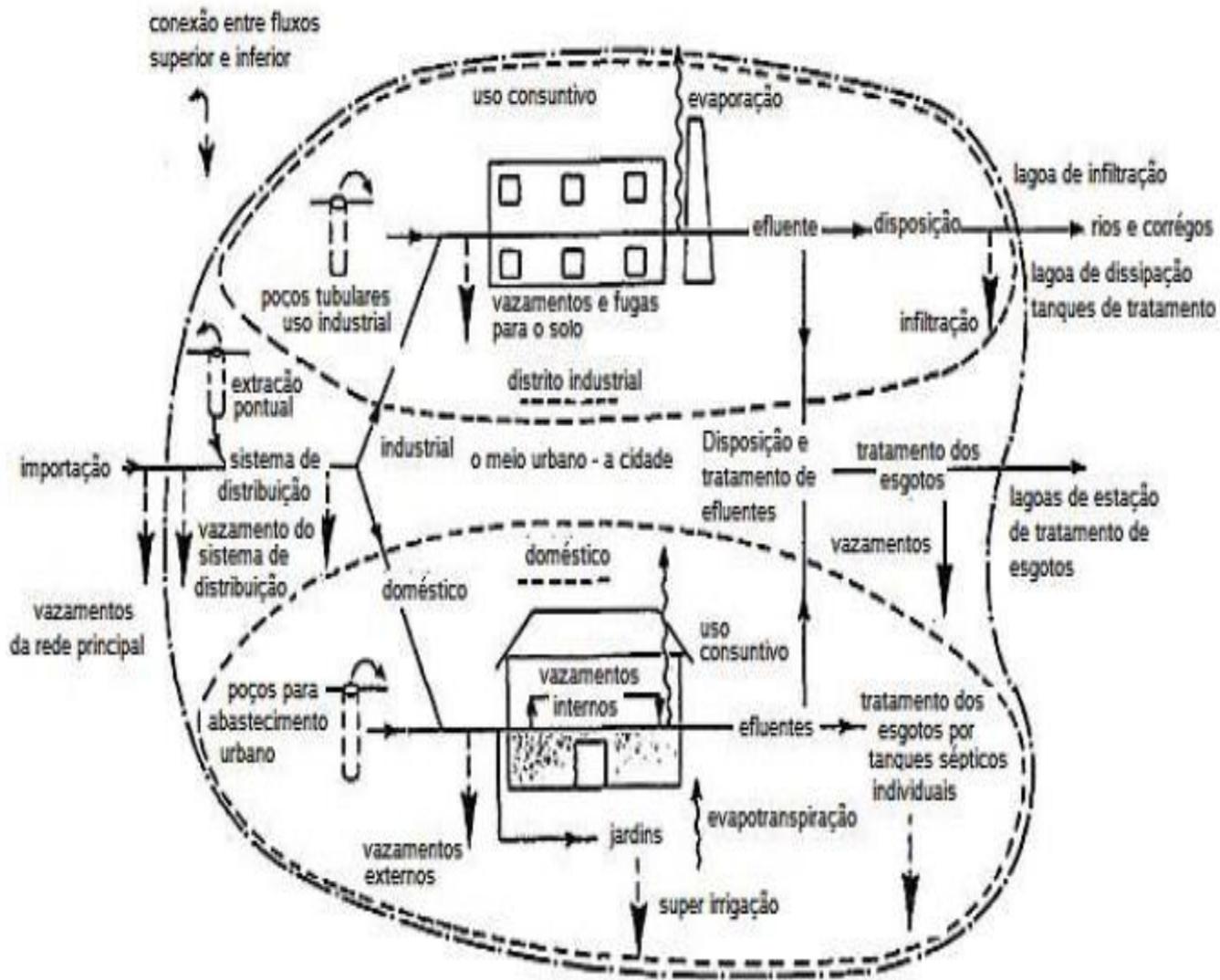
A Lei Federal nº 10.257/2001, ao promover o planejamento e controle do uso e ocupação do solo urbano, deixou clara a conexão entre desenvolvimento territorial local e meio ambiente. Essa norma garantiu que o município tivesse a sua disposição uma série de instrumentos dedicados a promover uma política urbanística compatível com as particularidades ambientais podendo-se destacar os planos diretores, o zoneamento ambiental e a criação de espaços territoriais protegidos

- A proteção dos aquíferos demanda restrições ao uso e ocupação do solo que é uma competência municipal e pode ser exercida por meio da aplicação desses instrumentos de direito urbanístico.
- Além disso, esse ente é o responsável pelo saneamento, seja diretamente ou por meio de concessão, portanto pode negociar cláusulas de prestação do serviço que incluam as questões ambientais e hídricas. As águas subterrâneas têm um papel fundamental no abastecimento público, pois constituem a única fonte disponível para esse fim em quase 40% dos municípios brasileiros bem como contribuem para garantir a segurança hídrica nos sistemas mistos (águas superficiais mais as águas subterrâneas). Portanto, beneficiam de forma direta e indireta cerca de 90 milhões de habitantes, em 2.917 municípios, seja como fonte exclusiva ou pela composição dos volumes nos sistemas mistos

o município, mesmo não possuindo o domínio das águas subterrâneas, apresenta uma série de obrigações relacionadas à proteção do recurso, bem como, em muitos casos depende dele para garantir água aos seus habitantes, tarefa cada vez mais difícil diante da concentração populacional, degradação das reservas hídricas e alterações nos regimes de chuvas associadas as mudanças climáticas.

- A diversidade de usos que se dá no solo do município é capaz de promover a alteração dos sistemas ambientais trazendo o desafio de se manter a quantidade e a qualidade das águas subterrâneas. Esse processo se dá de forma mais intensa nas áreas urbanas diante da relevância das alterações territoriais promovidas nesse espaço, que incluem usos residenciais, industriais, comerciais, bem como os associados à construção da infraestrutura urbana e espaços públicos.





As diversas atividades exercidas nas áreas urbanas, sociais e econômicas, necessitam de água como insumo básico, aumentando o consumo de água subterrânea, seja para prover o abastecimento, seja como insumo produtivo ou para atividades de recreação e lazer (Figura). Nesse contexto, ocorrem mudanças nas condições de evaporação e/ou infiltração, através da impermeabilização do solo, escoamento superficial das águas das ruas, irrigação nos jardins, lavagem de ruas e calçadas, entre outras ações. Já a indústria retira água subterrânea para a sua produção, para transporte e diluição dos seus efluentes, o que pode gerar alterações na evaporação/infiltração, bem como comprometer a qualidade do recurso caso utilize o solo para infiltrar seus efluentes ou o lance nos rios e córregos,

- A utilização racional das águas subterrâneas nos municípios depende da observação de alguns parâmetros, como a recarga e a capacidade de armazenamento do aquífero, caso contrário poderá ocorrer o rebaixamento do nível freático, causando a compactação do reservatório, com perda dos poços produtores, chegando até na subsidência do terreno.
- No processo de uso e ocupação do solo deve-se levar em consideração o mapeamento das principais fontes de contaminação instaladas e potenciais, para a criação dos elementos administrativos que permitam a proteção das áreas mais vulneráveis.
- Portanto, o ente municipal necessita buscar formas de investigar as condições hidrodinâmicas do aquífero para o seu manejo, preservação e, investigar as possibilidades de alterações que as novas áreas urbanizadas vão causar
- **Estado + CBH + município = convênio**
- O governo municipal assume o papel de principal aplicador das diretrizes relacionadas ao planejamento territorial da política hídrica, pois é a autoridade responsável por aplicar a gestão hídrica no âmbito local, tornando-se o interlocutor com a sociedade, regulando ações coletivas e individuais, públicas e privadas, que vão ocorrer no seu território para um crescimento urbano planejado e ordenado e compatível com a proteção das águas
- O município **pode e deve** incluir ações concretas para a proteção dos recursos hídricos subterrâneos como o estabelecimento de **restrições ao uso e ocupação das áreas de recarga, programas para o incentivo da recarga ou uso mais sustentável dos aquíferos, cadastros de poços ou de fontes poluidoras**, etc. Além disso, por ser a entidade administrativa local que tem a melhor dimensão sobre os processos que ocorrem no seu território, ela tem um papel importante na aplicação e fiscalização do cumprimento das leis sobre as águas subterrâneas

- Por isso, o município pode e deve atuar em uma série de atividades que promovam a proteção das águas subterrâneas, como:
- a) estabelecer restrições ao uso e ocupação do solo, especialmente nas áreas de recarga;
- b) fiscalizar os critérios para perfuração de poços tubulares destinados ao saneamento;
- c) fiscalizar o cumprimento do perímetro de proteção dos poços, se houver previsão na lei estadual;
- d) se inexistente na lei estadual, com base na competência suplementar o município pode estabelecer perímetros de proteção de poços;
- e) exigir que se atendam as obrigações técnicas relacionadas às águas subterrâneas (monitoramento, outorga, perímetro de proteção do poço - PPP, entre outras) nos contratos de prestação de serviço de saneamento;
- f) exigir ações específicas para as águas subterrâneas nos contratos de prestação de serviços de saneamento, tais como criação de zonas de recarga ou pagamento por serviços ambientais aos proprietários rurais que possuam vegetação em áreas de recarga;
- g) criar unidades de conservação para a proteção das áreas de recarga dos aquíferos;
- h) propor adoção de técnicas compatíveis com as características hidrogeológicas locais e instrumentos que garantam a sua adoção, como por exemplo sistemas de recarga artificial em parcelamentos de solo, taxas de drenagem ou tecnologias que permitam a manutenção da permeabilidade do solo;
- i) instituição de cadastros municipais de poços ou redes municipais de monitoramento; ou ainda,
- j) impor programas de monitoramento de todas estas situações

A implementação dessas ações deve ser embasada em conhecimento hidrogeológico local, auxiliar no desenvolvimento das ferramentas técnicas de ordenamento e controle, acima elencadas e que tornem o gestor municipal habilitado para a realização das atividades mencionadas no âmbito político-institucional (Foster, 2009). Nesse sentido, a hidrogeologia pode contribuir, por meio de levantamentos que permitam:

- Mapeamento das vazões retiradas e as variações dos níveis piezométricos e os riscos relacionados a vulnerabilidade natural do sistema;
- Avaliação das prováveis vazões, níveis de sustentabilidade e dos riscos associados as retiradas acima das possibilidades oferecidas pelo aquífero;
- Avaliação da subsidência do terreno pela ação da variação do nível piezométrico;
- Controle do abandono de poços;
- Controle sobre a infiltração de efluentes e águas servidas;
- Controle sobre a qualidade pelo uso de fertilizantes e pesticidas;
- Procedimentos para recarga dos aquíferos no meio urbano, que são um dos aspectos mais difíceis, pois são afetados pelas ocupações (uso do solo), das superfícies impermeáveis e dos solos compactados

produzir informações que contribuem para a formulação das ferramentas de gestão, de forma a apoiar sua inclusão pelos municípios no ordenamento territorial, nos contratos de prestação de serviços de saneamento ou nos programas de incentivo por pagamentos de serviços ambientais ou ainda na educação e conscientização de usuários e sociedade sobre os aquíferos.

- A difusão do método de agregar e gerenciar informações (SIG) como forma de fundamentar as ações políticas municipais se justifica diante da possibilidade de construir modelos que permitam uma melhor compreensão dos usos e conflitos relacionados com a interação de água e solo.
- A hidrogeologia é capaz de fornecer informações importantes que podem embasar os instrumentos jurídicos de proteção, uma vez que podem ser analisados conjuntamente com informações acerca da utilização do espaço pelos municípios na forma de SIGs, como métodos de agregação de informação técnica e desta, maneira manipulam a integração dos dados e sua espacialização facilitando a compreensão dos usos e conflitos relacionados à água e ao uso do solo, contribuindo para o engajamento da sociedade e usuários no processo de gestão.