

## Outorga de direito de uso da água e a política maranhense de recursos hídricos

### *Granting of right to use water and Maranhão water policy*

**Denilson da Silva Bezerra\***  
**Kamila de Arruda Machado\*\***  
**Almerita Costa Gomes\*\*\***

**Resumo:** A evolução legal da proteção dos recursos hídricos no Brasil passou por várias fases, e, no final do século XX, os legisladores brasileiros promulgaram a Lei Federal 9.433/1997, considerada inovadora, por permitir a participação de vários atores sociais no processo de decisão. Contudo, o Estado do Maranhão enfrenta dificuldades para implementar sua Política Estadual de Recursos Hídricos. O presente estudo tem por objetivo analisar a legislação maranhense de recursos hídricos no que se refere à aplicação dos procedimentos de liberação de outorgas dos corpos hídricos sob o domínio do estado, mais especificamente, na concessão de uso da água superficial. A pesquisa, que se desenvolveu a partir da análise bibliográfica e da análise de um estudo de caso de pedido de renovação de outorga, teve como conclusão que há enorme dificuldades em dar aplicabilidade à Política Nacional de Recursos Hídricos no Maranhão, uma vez que o mencionado estado enfrenta dificuldade de promulgar todos os mecanismos legais necessários para uma completa implementação da Política Estadual de Gestão das Águas, em consonância com as determinações nacionais. E, com isso, a outorga e demais instrumentos previstos pela Política Nacional de Recursos Hídricos podem ser realizados de forma insatisfatória em um

\* Professor no curso de Engenharia da Universidade Ceuma (Uniceuma) – MA. Draduoado em Ciências Aquáticas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Especialização em Recuperação de Áreas Degradadas pela Universidade Estadual do Maranhão (UEMA). Mestrado em Saúde e Ambiente pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Bolsista da Capes. Doutor em Ciência do Sistema Terrestre pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe).

\*\* Formada como Turismóloga pela Unidade de Ensino Superior Dom Bosco (UNDB).

\*\*\* Graduada em Biblioteconomia pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

contexto legal, de qualidade de vida, assim como, também, na perspectiva ambiental.

**Palavras-chave:** Evolução legal. Lei Federal 9.433/1997. Legisladores. Gestão de águas. Maranhão.

**Abstract:** The evolution of legal protection of water resources in Brazil has gone through several phases, and in the late 20th century, Brazilian legislators have enacted the Federal Law 9.433/1997, considered innovative by allow the participation of various social actors in the decision process. However, the State of Maranhão faces difficulty to implement its State Policy on Hydric Recourse. The present study aims to analyze the Maranhão water resources legislation as regards the application of the procedures for granting liberation of water bodies under the control of the state, more specifically in granting use of surface waters. The study that was developed from literature review and analysis of a case study application for renewal of grant, had as conclusion that there is considerable difficulty in applicability to the National Water Resources Policy in Maranhão once the mentioned State faces difficulty to promulgate all legal mechanisms required for a full implementation of the state policy for water management in accordance with national regulations. And with that, the grant and other instruments provided by national water policy can be performed unsatisfactorily in a legal context, quality of life, and also from the environmental perspective.

**Keywords:** Legal evolution. Federal Law 9.433/1997. Legislators. Water management. Maranhão.

## Introdução

O processo de outorga de direito de uso das águas faz parte dos cinco instrumentos previstos pela Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH). O mencionado instrumento tem como objetivo central assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos corpos hídricos superficiais e subterrâneos pertencentes ao território nacional e o efetivo exercício do direito de acesso às águas (Lei 9.433/1997, art. 11, a denominada “Lei Nacional das Águas”).

Contudo, o sistema jurídico brasileiro não permite que a outorga implique a alienação das águas, mas apenas o direito de seu uso, podendo ser suspensas parcial ou totalmente, em circunstâncias de inobediência aos critérios de licença de uso previstos nas legislações federais e estaduais, quando comprovado pelo monitoramento dos órgãos responsáveis.

A efetivação das outorgas dar-se-á por meio de ato da autoridade competente do Poder Executivo federal, dos Estados ou do Distrito Federal, tendo como base a dominialidade das águas.

O domínio das águas está condicionado por um critério de localização geográfica, tendo como base a bacia hidrográfica (ANA, 2005), uma vez que essa representa a unidade territorial básica para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/1997, IV, art. 10). No caso de corpos hídricos pertencentes a bacias hidrográficas que tenha seus limites dentro da área de dois ou mais estados, sua dominialidade pertencerá à União; contudo, as bacias hidrográficas que tenham 100% de sua área inserida em um único estado, esse será o ente estatal de dominialidade.

O Maranhão, se comparado aos demais estados do Nordeste, não sofre com períodos de secas prolongadas. Além disso, o mesmo apresenta um grande potencial hídrico, caracterizado principalmente por bacias hidrográficas, bacias lacustres e águas subterrâneas. Os rios maranhenses são caracterizados por sua grande extensão e volume de água o ano inteiro. (BEZERRA, 2008).

Em termos de gestão das águas, todavia, o Maranhão tem enfrentado dificuldades na implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos (Lei Estadual 8.189/2004), principalmente no que diz respeito à criação e implementação dos Comitês de Bacias Hidrográficas em território maranhense. Também podem ser levadas em conta questões operacionais, e há a inexistência de uma política hídrica estadual bem-estabelecida. Tal realidade pode ser notada pela dificuldade que o estado vem enfrentado para implementar os instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos. (SILVA JÚNIOR et al., 2008).

Com base no exposto, através do presente estudo, objetiva-se analisar a legislação maranhense sobre recursos hídricos no que se refere à aplicação dos procedimentos de liberação de outorgas dos corpos hídricos sob o domínio do Estado do Maranhão, mais especificamente sobre a concessão de uso das águas superficiais do rio Pindaré pertencente à bacia hidrográfica do Gurupi, no que tange à concessão de água para uso industrial.

## **2 Política Nacional de Recursos Hídricos**

A PNRH configurou-se como uma política inovadora por contemplar a água sobre várias abordagens (descentralizada, ambiental, econômica e social) e, dessa forma, inovando o modelo brasileiro de legislar sobre os recursos hídricos. Para se configurar o mencionado cenário inovador, os legisladores brasileiros direcionaram a PNRH a seis fundamentos-base, presentes no art. 1º, da Lei 9.433/1997, a saber:

1. a água é um bem de domínio público;
2. a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;
3. em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é ao consumo humano e à dessedentação de animais;
4. a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;
5. 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; e
6. a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

Em síntese, pode-se inferir que os legisladores brasileiros inovaram a gestão de águas no Brasil tendo por base as seguintes características:

1. Desmistifica a ideia de que a água é bem infinito e ilimitado;
2. fornece voz a todos os usuários de águas, indicando a necessidade de negociação e conciliação de demandas conflitantes;
3. dá vez à participação direta e decisória da sociedade sobre os recursos hídricos locais;
4. traça um espaço geográfico delimitado como local de planejamento e ação (a bacia hidrográfica); e
5. imprime valor econômico à água, contudo dá primazia à vida humana e à dessedentação de animais na falta desse recurso.<sup>1</sup>

Cabe mencionar que, além dos elementos apresentados, a PNRH inovou a gestão hídrica brasileira ao reconhecer o valor multidisciplinar da água (ou em outras, seus usos múltiplos) em território brasileiro, ou seja, seu valor nos contextos cultural, social, ambiental e econômico.

Como evidenciado nos parágrafos acima, a gestão de recursos hídricos no Brasil, a partir do ano de 1997, apresenta-se com um perfil holístico e

---

<sup>1</sup> “Em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais. Inciso III, art. 1º, da Lei Federal 9.433/1997).

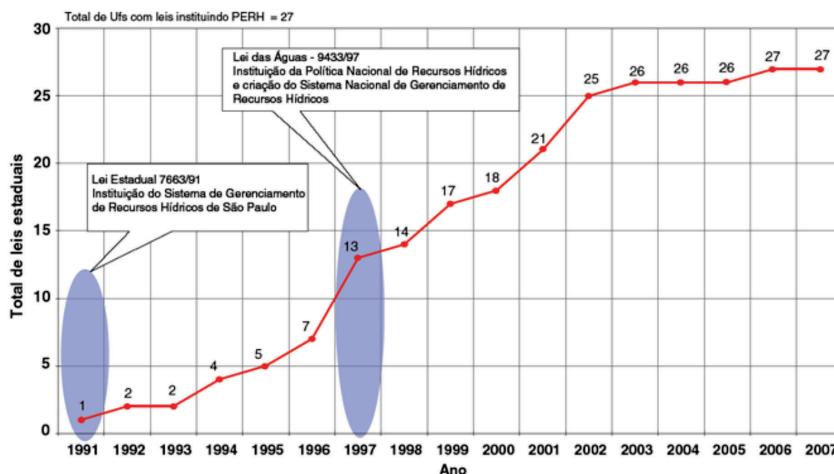
inovador, pois contextualiza o recurso natural *água* em todos os seus potenciais usos, ou seja, desde um elemento essencial à vida, até a água como um bem dotado de valor econômico. Segue breve descrição histórica dos principais fatos que influenciaram a atual PNRH.

Em junho de 1992, ocorreu mais um encontro internacional para discussão da questão do meio ambiente, só que dessa vez em território brasileiro, a denominada ECO-92 quando foi adotada a Agenda 21 no Brasil, documento internacional consistente de um programa de ação em termos de preservação dos recursos naturais, mas sem força de norma internacional obrigatória, que estabeleceu que cada país deve se comprometer a refletir, global e localmente, sobre a forma pela qual governo, empresas, Organizações Não Governamentais e sociedade civil poderiam cooperar na busca de soluções para problemas socioambientais (MACHADO, 2005).

No tocante aos recursos hídricos, a Agenda 21 brasileira dedicou seu Capítulo 18 à “Proteção da Qualidade e do Abastecimento dos Recursos Hídricos: Aplicação de Critérios Integrados no Desenvolvimento, Manejo e Uso dos Recursos Hídricos”. Era o primeiro passo na gestão dos recursos hídricos no Brasil.

Dentre os estados brasileiros, São Paulo, em 1991, foi o primeiro a ter uma política de recursos hídricos, que estabeleceu normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos (PERH) em território nacional. Em seguida, foram editadas as leis estaduais de recursos hídricos nos Estados do Ceará (1992), Santa Catarina (1994), Rio Grande do Sul (1994), Bahia (1995), Rio Grande do Norte (1996) e Paraíba (1996). O processo de instituição das Políticas Estaduais de Recursos Hídricos no Brasil está representado na figura 1:

**Figura 1** – Processo de instituição das Políticas Estaduais de Recursos Hídricos

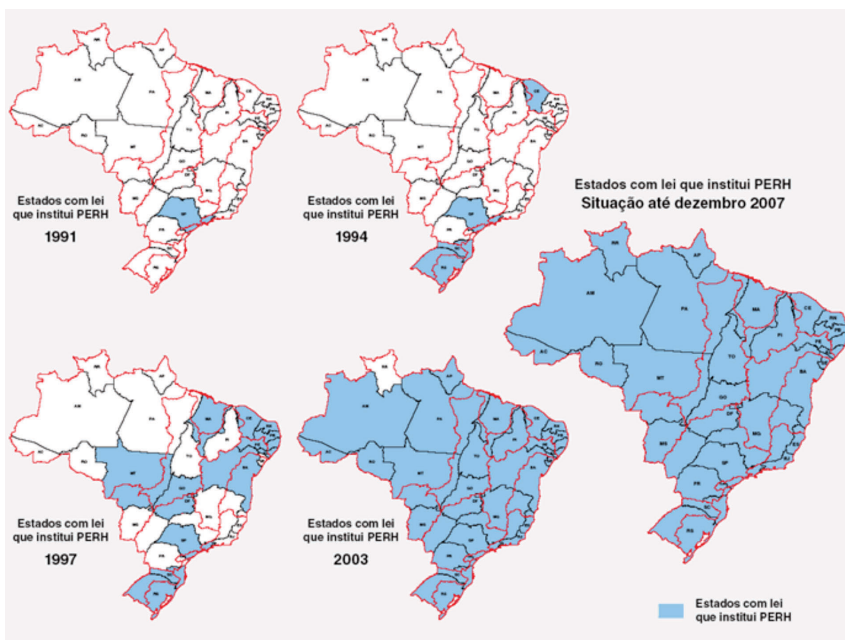


Fonte: ANA (2009).

A figura 1 representa o avanço da instituição das Políticas Estaduais de Recursos Hídricos mostrando que nos seis anos após a edição da Lei 9.433/1997, diversos estados e o Distrito Federal instituíram suas políticas.

Dessa forma, a partir desse momento, ficaram instituídos mecanismos gerais para que pudesse ocorrer a gestão das águas no Brasil e a concessão das mesmas aos interessados, contudo cabe mencionar que a maioria das Políticas de Recursos Hídricos Estaduais precederam a própria política nacional, como pode ser observado na figura 2.

**Figura 2** – Avanço da instituição das Políticas Estaduais de Recursos Hídricos



Fonte: ANA (2009).

A análise da figura 2 evidencia um avanço no território nacional da edição das leis estaduais que, tomando por base o modelo estabelecido pela Lei 9.433/1997, já pautada nos modelos de políticas estaduais que lhe antecederam, estabeleceram as Políticas de Recursos Hídricos no Brasil que lhe sucederam, ou seja, pode-se inferir que a PNRH foi uma resposta da União às iniciativas de alguns estados no que se refere à gestão das águas. Como parte da regulamentação necessária à execução da PNRH, foi promulgada a Lei 9.984, de 17/7/2000, que criou a Agência Nacional de Águas (ANA), como entidade federal que tem a incumbência de implementar a PNRH.

Cabe mencionar que a PNRH, pautada em sólidas bases técnicas, legais e com ampla participação de vários atores da sociedade, o que deixou o Brasil com uma das melhores legislações hídricas do mundo, apresenta as principais características dos pilares da Lei das Águas.

### 3 Instrumentos da política nacional de recursos hídricos

A PNRH prevê a existência de cinco instrumentos para sua efetivação em território nacional (art. 5º. Da Lei 9433/1997):

1. Os Planos de Recursos Hídricos, que serão elaborados por bacia hidrográfica, por estado e para o país;
2. o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água;
3. a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos;
4. a cobrança pelo uso dos recursos hídricos;
5. o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

A figura 3 apresenta um esquema ilustrativo do “quebra-cabeça” que compõe os mencionados instrumentos da política nacional voltada à temática hídrica.

**Figura 3** – Esquema ilustrativo dos instrumentos da PNRH



Fonte: ANA (2009).

Os cinco instrumentos elencados na Política Nacional de Recursos Hídricos são interdependentes e deverão ser empregados em integração com os instrumentos preconizados em outras políticas para uma bem-sucedida gestão das águas, como, por exemplo, a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei Federal 6.938/1981)



### ***3.1 Outorga de direito de uso dos recursos hídricos***

A outorga é um instrumento que tem como meta-base assegurar o controle quantitativo e qualitativo do uso das águas quer sejam superficiais, quer subterrâneas, e o efetivo exercício do direito de acesso às águas (Lei 9.433/1997, art. 11). O objetivo da outorga é assegurar o controle quantitativo e qualitativo do uso das águas e o efetivo exercício dos direitos de acesso aos recursos hídricos. Dessa forma, pode-se inferir que os objetivos da outorga estão inseridos dentro do contexto do Princípio de Precaução do Direito Ambiental.<sup>2</sup>

Nesse contexto, os procedimentos de outorga devem ser muito bem planejados, para que seja assegurado o uso das águas não apenas para a atual geração, mas também para que as futuras gerações possam ter o mesmo direito, conforme descrito do art. 225 da CF/88, no que se refere ao direito ao acesso a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.<sup>3</sup>

A efetivação das outorgas dar-se-á por meio de ato da autoridade competente do Poder Executivo federal, dos Estados ou do Distrito Federal, em função da dominialidade das águas. Quanto às águas de domínio da União, a competência para emissão das outorgas pode ser delegada aos Estados e ao Distrito Federal. (ANA, 2005). A outorga não implica a alienação parcial das águas, mas no simples direito de seu uso, podendo ser suspensa parcial ou totalmente em circunstâncias especiais. A figura 6 evidencia o número de outorgas concedidas no Brasil até 2005, e, conforme a mencionada figura, o Maranhão sequer aparece no levantamento feito pela ANA.

De acordo com Kelman (2000), a outorga pode ser classificada conforme sua categoria, modalidade de uso e finalidade. Tais características são discutidas na sequência:

---

<sup>2</sup> No Direito Positivo brasileiro, o Princípio da Precaução tem seu fundamento na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938, de 31/8/1981), mais precisamente, no art. 4º, I e IV, da referida lei, que expressa a necessidade de haver um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a utilização, de forma racional, dos recursos naturais, inserindo também a avaliação do impacto ambiental.

<sup>3</sup> Art. 225 da CF/88: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

### **Categoria de outorga:**

1. outorga de direito de uso dos recursos hídricos – para os casos de novos pedidos de outorga;
2. alteração de outorga de direito de uso de recursos hídricos – altera as condições de uma outorga emitida;
3. renovação de outorga de direito de uso de recursos hídricos – para os casos de vencimento da outorga;
4. transferência/cessão de outorga de direito de uso de recursos hídricos – para os casos de transferência do empreendimento a terceiros, nas mesmas condições de utilização da água da outorga original.

### **Quanto à modalidade de outorga:**

1. derivação ou captação de água;
2. lançamento de efluentes;
3. obras hidráulicas – para os casos de construção de barragens, canalizações, diques, etc.;
4. execução de serviços – para os casos de serviços de desassoreamento, derro-camento, limpeza de margens, etc.;
5. travessia – para os casos de construção de pontes, dutos, túneis, etc. que cruzem o manancial;
6. outros.

### **Finalidade de uso:**

1. irrigação, indústria, aquicultura, criação de animais para fins comerciais, saneamento, etc.

A outorga deve ser requerida para diversos usos das águas que interfiram, direta ou potencialmente, na qualidade e quantidade de água Disponível em: determinado corpo hídrico. No caso de corpos hídricos de domínio da União, o pedido de outorga deve ser feito a ANA,<sup>4</sup> ou no caso

---

<sup>4</sup> A Constituição Federal no seu art. 20, inciso III, estabelece que são bens 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, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais.

de corpos hídricos estaduais,<sup>5</sup> os pedidos de outorga e sua renovação devem ser feitos aos distintos estados.

#### **4 Política Estadual de Recursos Hídricos**

A partir de 2004, todos os estados brasileiros instituíram sua PERH como pode ser observado através da promulgação de leis estaduais específicas para essa finalidade. No Maranhão, a lei estadual que regulamenta sua política estadual é a Lei Estadual 8.184/2004, e, nesse contexto, cabe mencionar o atraso do Maranhão, pois o referido estado foi o penúltimo a normalizar sua PEHR por meio de um dispositivo legal específico à temática.

Os fundamentos da PERH estão em consonância com a política nacional e garantem, entre outros aspectos, as seguintes premissas que se encontram no art. 2º do referido diploma legal:

1. a água é um bem de domínio público;
2. a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico e social;
3. em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;
4. a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;
5. a bacia hidrográfica é a unidade físico-territorial para implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos e a atuação do Sistema de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos;
6. a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades; e
7. a compatibilização entre o Plano Estadual de Recursos Hídricos, o Plano Nacional de Recursos Hídricos, os Planos Diretores de Bacia Hidrográfica, os Planos Diretores dos Municípios e os setores usuários.

---

<sup>5</sup> O art. 26, I, da CF/88 coloca entre os bens dos estados “as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União”.

#### **4.1 Regulamentação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos**

A PNRH determina a necessidade de haver uma gestão descentralizada e participativa das águas no Brasil, em que seja assegurada a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.<sup>6</sup> Contudo cabe salientar que o art. 21, XIX da CF/88 indica a competência da União para “instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos” e “definir critérios de outorga de direitos de seu uso”. E, também, no art. 22 do Texto Magno aborda a competência privativa da União para legislar sobre águas. A descentralização da gestão, mencionada pela PNRH, deve ser entendida apenas no que tange ao gerenciamento das águas brasileiras, mas os legisladores deixaram bem claro que a competência legislativa está centralizada na União.

No contexto do gerenciamento participativo e descentralizado dos recursos hídricos no território brasileiro, para que fosse assegurada a participação do maior número possível de atores no processo de tomada de decisão, o arcabouço institucional do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SNGRH) foi constituído por um conjunto de entes colegiados, através dos quais a gestão descentralizada das águas no Brasil se tornasse uma realidade. Seguem os atores que compõem o SNGRH e suas respectivas atribuições.

- 1. Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH):** órgão consultivo e deliberativo, criado pela Lei 9.433/1997, com a função de atuar na formulação da Política Nacional de Recursos Hídricos. Teve sua regulamentação e instalação no ano seguinte, com o Decreto 2.612, de 6 de junho de 1998;
- 2. Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU/MMA):** integrante da estrutura do Ministério do Meio Ambiente, atuando como secretaria executiva do CNRH;
- 3. Agência Nacional de Águas (ANA):** autarquia sob regime especial, criada pela Lei 9.984/2000, tendo como principal atribuição a implementação da PNRH e a coordenação do SNGRH;
- 4. Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal (CERHs).**

---

<sup>6</sup> Art. 1º, VI, da Lei 9.433/1997.

5. **Comitê de Bacia** – integrante do SNGRH onde são debatidas as questões relacionadas à gestão dos recursos hídricos; e
6. **Agência de Bacia** – escritório técnico do Comitê de Bacia, funcionando como secretaria-executiva do respectivo comitê.

No que se refere à competência do Estado do Maranhão para promover uma gestão das águas com ampla participação social, em 2009, foi promulgado o Decreto Estadual 25.749/2009, que regulamenta o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (Conerh). Para que fosse assegurada ampla participação no Conerh, os legisladores indicam, no art. 1º do referido decreto, a seguinte composição para o Conerh.

Art. 1º. O art. 2º do Decreto nº 21.821, de 23 de dezembro de 2005, com modificação de seus incisos e dos §§ 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º e acrescidos os §§ 9º, 10, 11, 12 e 13, passa a vigorar com a seguinte redação:

[...]

Art. 2º [...]

I – cinco representantes do Poder Público Estadual;

II – dois representantes do Poder Público Federal;

III – dois representantes do Poder Público Municipal;

IV – nove representantes dos usuários;

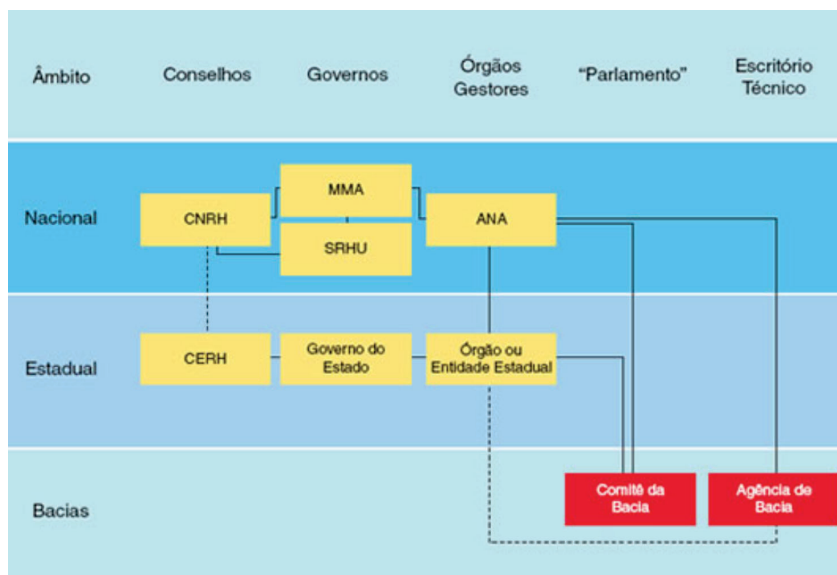
V – nove representantes das associações e entidades da sociedade civil, legalmente constituídas, ligadas aos recursos hídricos;

VI – um representante do Ministério Público Estadual;

VII – um representante da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. (MARANHÃO, Decreto Estadual 25.749. art. 1º).

No contexto da matriz institucional do SNGRH, o Conerh/MA é semelhante ao CNRH, exercendo funções de caráter normativo e deliberativo, sendo que na esfera estadual, o Conerh constitui-se como a instância máxima do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos. A figura 4 evidencia um organograma de alternativas de relacionamento entre os integrantes do SNGRH, do qual o Conerh faz parte, de acordo com seu âmbito de atuação (bacia, Estados e União).

**Figura 4** – Matriz institucional do SNGRH



Fonte: ANA (2009).

#### ***4.2 Sistema estadual de gerenciamento de águas superficiais***

O Sistema Estadual de Gerenciamento de Águas Superficiais no Estado do Maranhão é normatizado pelo Decreto Estadual 27.845/2011 que regulamenta a Lei Estadual 8.184/2004 que institui o Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH). Os instrumentos previstos no PERH para a gestão das águas superficiais presentes em território maranhense estão no art. 6º do referido decreto; como se lê:

1. PERH/MA;
2. os Planos de Bacia Hidrográfica;
3. o enquadramento dos corpos-d'água em classes, segundo os usos preponderantes da água;
4. a outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos e o licenciamento das obras utilizadoras desses recursos;
5. a cobrança pelo uso de recursos hídricos;
6. o Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos;
7. os programas destinados à capacitação profissional na área de recursos hídricos;

8. as campanhas educativas visando conscientizar a sociedade para a utilização racional dos recursos hídricos do estado;
9. o Cadastro Estadual de Usuários de Recursos Hídricos;
10. o Fundo Estadual de Recursos Hídricos e demais fundos; e
11. a aplicação de penalidades.

No que se refere ao instrumento de outorga de uso dos recursos hídricos, que é objeto de análise jurídica da presente pesquisa, o PERH define a Sema (como Órgão Gestor do Meio Ambiente e Recursos Naturais), o poder de outorga, sendo assim qualquer interessado deve se reportar à referida secretaria para obter a outorga de uso de uma bacia hidrográfica genuinamente maranhense.<sup>7</sup>

A outorga de direito de uso dos recursos hídricos é o ato administrativo gratuito ou oneroso mediante o qual o Órgão Gestor do Meio Ambiente e Recursos Naturais faculta ao outorgado o direito de uso do recurso hídrico, por prazo determinado, nos termos e nas condições expressas no respectivo ato, consideradas as legislações específicas vigentes. (MARANHÃO, art. 12, 2011).

O art. 13 do diploma legal que institui o PERH indica que “dependerão de outorga de direito de uso todos os usos e intervenções que alterem o curso natural dos corpos-d’água, ou as condições quantitativas, ou as qualitativas tais como”:

1. derivações ou captações de água superficial ou aquífero subterrâneo, para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;
2. lançamento, em corpo-d’água, de dejetos, águas servidas e demais resíduos líquidos, sólidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;
3. aproveitamento de potenciais hidrelétricos;
4. travessia, pontes, canalizações, retificações dentre outras intervenções e usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo-d’água.

---

<sup>7</sup> Entende-se por bacia hidrográfica genuinamente maranhense, a bacia que possuía todo sua área de drenagem dentro do território maranhense. (BEZERRA, 2008).

### ***4.3 Comitês de bacias hidrográficas em território maranhense***

Tendo por base Cardoso (2003), um Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH) pode ser entendido como um ente colegiado constituído por representantes da sociedade civil organizada, dos grandes usuários de recursos hídricos e por membros do Poder Público; o CBH pode ser contextualizado como um ente de caráter normativo, deliberativo e jurisdicional. A criação e o efetivo funcionamento do CBH são de extrema importância para que o PNRH seja totalmente implantado em território nacional, pois tendo por base a legislação em vigor, a unidade territorial-base para a gestão das águas no Brasil é a bacia hidrográfica e não os limites geográficos dos estados e/ou municípios.

No ano de 1978, foi criado o Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (Ceeibh) para a melhoria das condições sanitárias das bacias do Alto Tietê e Cubatão no Estado de São Paulo; posteriormente, foram criados diversos comitês, como das bacias hidrográficas do Paraíba do Sul, do São Francisco e do Ribeira de Iguape. Inicialmente, esses comitês possuíam somente atribuições consultivas, e deles participavam apenas órgãos do governo.

Os estados brasileiros com maior número de CBHs legalmente existentes são São Paulo com 22 CBHs, Minas Gerais com 17 CBHs e Rio Grande do Sul com 16 CBHs. (CARDOSO, 2003). Apesar dos primeiros CBHs terem surgido há mais de trinta anos e a Lei das Águas (Lei 9.433/1997) ter sido instituída há mais de uma década apresentando em seus fundamentos a gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos, verifica-se que a implantação dos CBHs ainda não é uma realidade para todo o território nacional, sobretudo para o Maranhão.

No Estado do Maranhão, os primeiros CBHs criados foram os das bacias do Mearim e Munin, por meio das Lei 9.957/2013 e 9.956/2013, respectivamente. Os mencionados dispositivos legais caracterizam-se como marcos legais para a gestão de recursos hídricos no Maranhão, pois somente depois de 16 anos de promulgação da *Lei das Águas*, o Estado conseguiu criar seus dois primeiros CBHs.



#### ***4.4 O papel da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais na PERH***

Cumprida à Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais (Sema), através da sua Superintendência de Recursos Hídricos as funções de presidência do Cerh, bem como atua diretamente na formulação do Plano Estadual de Recursos Hídricos. Além de ser o órgão estadual responsável pelas emissões de outorgas no Estado conforme previsto na Perh (art. 12, Decreto Estadual, 27.845/2011).

A Superintendência de Recursos Hídricos coordena atividades relacionadas à gestão das águas superficiais e subterrâneas do Maranhão, cabendo-lhe as competências relacionadas à execução do Perh, dispostas conforme previsto na Lei Estadual de Recursos Hídricos (8.184/2004) e demais dispositivos legais que a regulamentam, em particular no que concerne às atividades relacionadas às atividades ligadas direta e indiretamente à gestão e ao planejamento; à outorga, à cobrança e à fiscalização e à gestão participativa.

#### ***4.5 Análise jurídica do estudo de caso***

De acordo com a terceira diretriz do PNRH, a gestão das águas em território nacional deve ser contemplada em consonância com a gestão ambiental.<sup>8</sup> No Estado do Maranhão, a legislação pertinente à temática de outorga de direito de uso da água superficial (art. 12, Decreto Estadual 27.845/2011), e essa indica a Sema, como órgão ambiental oficial do estado, como responsável pela concessão dos pedidos de outorga e sua renovação.

Para atender à mencionada diretriz da PNRH no que tange a uma gestão de águas em paralelo com a gestão ambiental e, também, considerando-se que as atividades de siderurgia,<sup>9</sup> que são potencialmente poluidoras, são também de responsabilidade da Sema, em 2008 foi promulgada a Portaria Sema/MA 111/2008. O mencionado diploma legal indica a necessidade de haver um monitoramento ambiental no que se refere à qualidade dos recursos hídricos e do ar por parte das empresas da área de siderurgia.

---

<sup>8</sup> Inciso III, art. 3º, da Lei Federal 9.433/1997.

<sup>9</sup> O estudo de caso de renovação de outorga analisado na presente pesquisa está voltado a uma indústria da área de siderurgia.

Ou seja, para o caso específico do pedido de outorga ou sua renovação, o requerente deve apresentar, além das exigências legais para a obtenção do direito de uso (ex.: vazão de referência e vazão autorizada, o requerente também tem que manter um monitoramento em termos de qualidade ambiental do corpo hídrico, onde o mesmo pretenda fazer a retirada de água. As exigências da referida portaria no que se refere ao monitoramento dos recursos hídricos estão sumarizadas em seu art. 14:

O monitoramento das águas superficiais deverá ser realizado trimestralmente, seguindo os parâmetros de controle estabelecidos na Resolução CONAMA 357/2005,<sup>10</sup> de acordo com a classe do corpo hídrico definido pela SEMA. (MARANHÃO, art. 14, 2008).

Tendo-se por base as premissas expostas acima, o estudo de caso analisado na presente pesquisa é interessante ao Direito Ambiental, pois a empresa requerente do pedido de renovação de outorga, mesmo sendo da área de siderurgia, solicitou à Sema a suspensão dos efeitos da Portaria/Sema 111/2008. A empresa requerente justificou sua solicitação, argumentando que seu processo produtivo estava suspenso (os seus fornos siderúrgicos não estavam mais sendo utilizados), e que isso condicionava uma redução na aquisição dos seus insumos, de minério de ferro e carvão, e dessa forma, de acordo com a empresa, a mesma não estaria mais no escopo da referida portaria. Em síntese, o que o requerente solicitou foi que sua empresa cumprisse as determinações apenas da legislação pertinente à gestão dos recursos hídricos e não os mecanismos legais voltados à gestão ambiental.

No que tange à diferença entre gestão de recursos hídricos e gestão ambiental, pode-se mencionar que o gerenciamento dos recursos hídricos pode ser definido como uma atividade antrópica nos moldes da administração, ou seja, de controlar ou de utilizar a água de forma mais eficiente possível para obter o máximo de benefício social por um período indefinido e para além da nossa história pessoal e única. (LEAL, 2001).

---

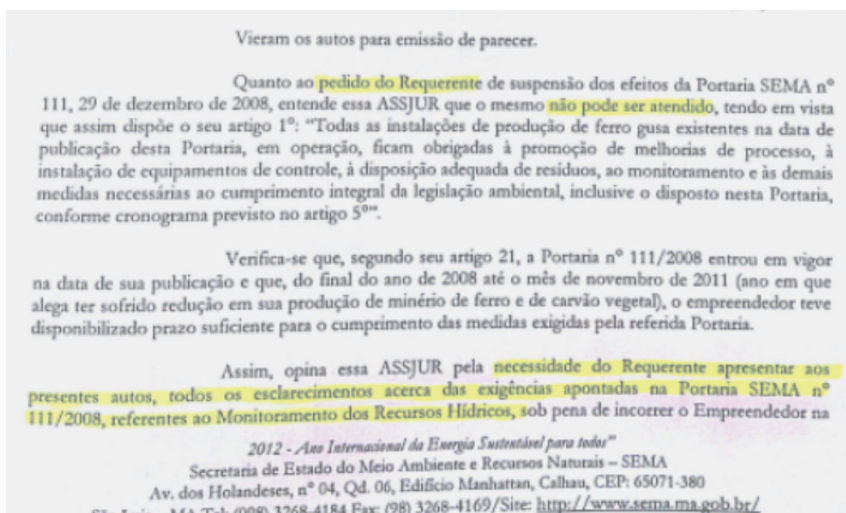
<sup>10</sup> Resolução do Conama que dispõe sobre a classificação dos corpos-d'água e diretrizes ambientais para seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes, e dá outras providências.

Já a gestão ambiental pode ser entendida como o gerenciamento de um recurso ambiental natural, tendo por meta a articulação do conjunto de ações dos diferentes agentes sociais, econômicos ou socioculturais interativos, objetivando compatibilizar o uso, o controle e a proteção desse recurso ambiental, disciplinando as respectivas ações antrópicas, de acordo com a política estabelecida para o mesmo, de modo a se atingir o desenvolvimento sustentável. (FREITAS, 2001).

Tendo-se por base o exposto nos parágrafos acima, a Sema como órgão oficial do estado para garantir o cumprimento das diretrizes da gestão das águas e gestão ambiental dos recursos naturais presentes no território maranhense de forma integrada, recebeu a solicitação do requerente e encaminhou à sua assessoria jurídica (Assjur) para posterior parecer.

A Assjur por sua vez, analisou o pedido do requerente com base nas diretrizes legais da PNRH e na legislação maranhense voltada para a temática de gestão integrada de recursos hídricos, e mais precisamente, tendo-se por base a Portaria 111/2008. O resultado do parecer da Assjur foi contrário ao requerente com os seguintes fundamentos que podem ser visualizados na figura 5.

**Figura 5** – Análise da Assjur/Sema referente ao pedido do requerente de outorga



O parecer da Assjur/Sema contrário ao pedido do requerente, evidencia que na legislação nacional e na estadual de gestão de recursos hídricos, hoje contempla a água na sua totalidade, inclusive na questão ambiental, e não mais apenas no contexto econômico, pois a questão econômica não mais é priorizada como outrora em outros diplomas legais, o que comprova a evolução da ciência jurídica brasileira quanto à temática *água*.

## 5 Considerações finais

O Estado do Maranhão, apesar de seu grande potencial hídrico, enfrenta dificuldades para legislar sobre recursos hídricos de seu domínio, e tal realidade pode ser observada na demora do referido estado para promulgar sua lei estadual de recursos hídricos, que só ocorreu em 2004, enquanto, a *Lei das Águas* nacional foi promulgada em 1997, o que evidencia um atraso dos legisladores maranhenses de cerca de sete anos em relação à temática gestão de recursos hídricos. O atraso maranhense, no que diz respeito à sua legislação hídrica, torna-se mais evidente se comparado a outros estados como São Paulo e Ceará, que promulgaram suas legislações hídricas antecipadamente às determinações federais, respectivamente, em 1991 e 1992.

Outro fato que destaca a dificuldade maranhense de promulgar e implementar uma política estadual eficiente de gestão de suas águas diz respeito aos Comitês de Bacias Hidrográficas presentes no estado, pois apenas em 2013 foram sancionadas legislações pertinentes à criação dos dois únicos comitês existentes no Maranhão: o Comitê da Bacia Hidrográfica do Munim e a do Mearim. Cabe ressaltar que o Maranhão detém 12 grandes bacias hidrográficas, e, dessas, dez estão ociosas de comitê. De acordo com as diretrizes do legislador federal, a bacia hidrográfica é o “palco” onde a gestão das águas brasileiras deve ocorrer; sendo assim, não pode ocorrer gestão hídrica sem comitês.

No que se refere mais precisamente ao instrumento de outorga de direito de água sobre a dominialidade do Maranhão, através do estudo de caso analisado, pode-se inferir que o Maranhão apresenta um órgão ambiental eficiente e que possui uma assessoria jurídica apta para gerenciar conflitos inerentes às várias demandas dos recursos hídricos maranhenses e aos diversos atores envolvidos nesse processo. Dessa forma, pode-se salientar que o processo de outorga no Maranhão obedece às determinações legais federal e estadual, contudo, e como já mencionado, o Maranhão

enfrenta dificuldade de promulgar todos os mecanismos legais necessários para uma completa implementação de sua política de gestão, em consonância com as determinações nacionais. E, com isso, a outorga e demais instrumentos previstos pela política podem ser realizados de forma insatisfatória em um contexto legal, de qualidade de vida, assim como na perspectiva ambiental.

## Referências

---

ANA. Agência Nacional de Águas. *Conjuntura da Água*, 2009. Disponível em: < <http://conjuntura.ana.gov.br/> > Acesso em 25 de fev. 2014.

ANA. Agência Nacional de Águas. Diagnóstico da outorga de direito e uso dos recursos hídricos no país: diretrizes e prioridades. Estudo técnico. *Cadernos de Recursos Hídricos*. Brasília, 2005.

BARTH, F. T. Evolução nos aspectos institucionais e no gerenciamento de recursos hídricos. In: FREITAS, M. A. V. *O Estado das águas no Brasil – 1999: perspectivas de gestão e informação de recursos hídricos*. Brasília: Aneel, 1999.

BEZERRA, Denilson da Silva. Análise espacial do abastecimento de água dos municípios da zona costeira do Maranhão, Nordeste do Brasil. *Boletim do Laboratório de Hidrobiologia*, n. 21, p. 63-74, 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 5 jan. 2014.

BRASIL. *Decreto 2.612*, de 3 de junho de 1998. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2612.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2612.htm)>. Acesso em: 5 jan. 2014.

BRASIL. *Lei Federal 9.433*, de 8 de janeiro de 1997 (A Lei das Águas). Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9433.HTM](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.HTM)>. Acesso em: 16 jan. 2014.

BRASIL. *Lei Federal 9.984*, de 17 de julho de 2000 (Cria a Agência nacional de Recursos Hídricos). Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19984.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19984.htm)>. Acesso em: 16 fev. 2014.

CARDOSO, M. L. de M. *A democracia das águas na sua prática: o caso dos Comitês de Bacias Hidrográficas de Minas Gerais*. 2003. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – UFRJ/Museu Nacional, Rio de Janeiro, 2003.

FREITAS, A. J. Gestão de recursos hídricos. In: \_\_\_\_\_. *Gestão de recursos hídricos: aspectos legais, econômicos e administrativos e sociais*. Brasília/DF: SRH/UFV/ABRH, 2001.

KELMAN, J. Outorga e Cobrança de Recursos Hídricos. In: THAME, A. C. de M. (Org.). *A cobrança pelo uso da água*. São Paulo: IQUAL – Instituto de Qualificação e Editoração Ltda., 2000.

LEAL, A. C. *Gestão das águas no Pontal do Paranapanema – SP*. 2001. Tese (Doutorado) – Unicamp, Campinas, 2001.

MACHADO, Paulo Affonso. *Direito Ambiental brasileiro*. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MARANHÃO. *Decreto Estadual 25.749*, de 5 de outubro de 2009. Altera, acrescenta e revoga dispositivos do Decreto 21.821, de 23 de dezembro de 2005, alterado pelo Decreto 23.171 de 28 de junho de 2007, que Regulamenta o Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CONERH.

MARANHÃO. *Decreto Estadual 27.845*, de 18 de novembro de 2011. Regulamenta a Lei 8.149, de 15 de junho de 2004, que institui a Política Estadual de Recursos Hídricos, o Sistema de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos.

MARANHÃO. *Lei Estadual 6.938*, de 15 de julho de 2004. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, o Sistema de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos, e dá outras providências.

MARANHÃO. *Lei Estadual 9.956*, de 18 de novembro de 2013. Dispõe sobre a instituição do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Munin, de acordo com art. 43, V, da Constituição do Estado do Maranhão, c/c art. 29, III, da Política Estadual de Recursos Hídricos – Lei 8.149, de 15 de junho de 2004.

MARANHÃO. *Lei Estadual 9.957*, de 18 de novembro de 2013. Dispõe sobre a instituição do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Mearim, de acordo com art. 43, V, da Constituição do Estado do Maranhão, c/c art. 29, III, da Política Estadual de Recursos Hídricos – Lei 8.149, de 15 de junho de 2004.

MARANHÃO. *Portaria/Sema*, 111, de 29 de abril de 2008. Determine a necessidade de atividade monitoramento ambiental por parte de empresas da área de siderurgia que atuem no Maranhão.

SILVA JÚNIOR, Milton et al. Programa União Pelas Águas: gestão participativa para elaboração e formação do Pró-Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Munin. *Revista Brasileira de Recursos Hídricos*, v. 13, n.2, p. 55-64, abr./jun. 2008.

