

# COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA: NATUREZA JURÍDICA, COMPETÊNCIA E COMPOSIÇÃO

C. R. F. FAGANELLO<sup>1</sup>, M. V. FOLEGATTI<sup>2</sup>, R.A.B.GONÇALVES<sup>3</sup>, E.L.R.NOIRTIN<sup>4</sup>

Escrito para apresentação no  
XXXV Congresso Brasileiro de Engenharia Agrícola – CONBEA 2006  
31 de julho a 4 de agosto de 2006 – João Pessoa-PA

**RESUMO:** Os Comitês de Bacia Hidrográfica têm por objetivo garantir a pluralidade de interesses no destino a ser dado aos recursos hídricos no âmbito de cada bacia hidrográfica, possibilitando a gestão participativa, cujo objetivo é descentralizar a gestão das águas incluindo os usuários no processo decisório. A bacia hidrográfica delimita a área de atuação dos Comitês, independentemente de sua extensão o que pode gerar conflitos de interesses, pois, uma bacia pode pertencer a mais de um Estado, ou até mesmo a mais de um país. Assim, o conceito de bacia hidrográfica, cunhado pelas ciências da Hidrologia e da Geologia, ganha um novo sentido na política de recursos hídricos, justamente por ser a unidade detentora um arcabouço institucional próprio para administração e deliberação sobre o uso das águas. Assim, este trabalho objetivou esclarecer a natureza jurídica dos Comitês de Bacias, bem como sua competência e composição. Concluiu-se que os comitês são órgãos colegiados, com atribuições consultivas, normativas e deliberativas, compostos por representantes dos poderes públicos, dos usuários das águas e das organizações civis, sendo considerados verdadeiros “Parlamentos das Águas”

**PALAVRAS-CHAVE:** bacia hidrográfica, gestão de recursos hídricos, descentralização

## BASIN COMMITTEES: LEGAL NATURE, ABILITY AND COMPOSITION

**SUMMARY:** Basin Committees aim is to guarantee the interests plurality in the destination to be given to water resources in scope of each basin, making enable management with participation of each water user sector, promoting decentralization of water resources management. Basin delimit Committees performance area, independently of its extension what can generate interests conflicts, therefore, a basin can belong more than one administrative territory, or more than one country. Basin concept, formulated by Hydrology and Geology sciences gains a new means water resources management politics, exactly to be the unit that has a peculiar institutional framework to administration and deliberation on water resources use. Thus, this work objectives was to clarify the legal nature, ability and composition of basin committees. The committees are collegiate agencies with advisory, normative and deliberative attributions, composites by government, water users and civil organizations representatives and are considered true "Parliaments of Waters".

**KEYWORDS:** basin, water resources management, decentralization

**INTRODUÇÃO:** Os Comitês de Bacias são órgãos colegiados, constituídos por representantes dos poderes públicos, dos usuários das águas e das organizações civis com ações desenvolvidas para a recuperação e conservação do meio ambiente e dos recursos hídricos em uma determinada bacia hidrográfica. Sua criação formal depende de autorização do Conselho Nacional de Recursos Hídricos

<sup>1</sup> Bel. em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba, Eng. Agrônoma, Mestre em Ciências e Doutoranda em Ecologia de Agroecossistemas pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz – ESALQ/USP, Depto de Engenharia Rural. CEP. 13418-900. Piracicaba - SP. Fone: (19) 34294217 R 265. E-mail: [crfagane@esalq.usp.br](mailto:crfagane@esalq.usp.br)

<sup>2</sup> Eng. Agrônomo Prof. Dr. e Pesquisador da ESALQ/USP. Depto. de Engenharia Rural e Solos.

<sup>3</sup> Eng. Agrícola pela Universidade Federal de Viçosa e Doutora em Irrigação e Drenagem pela Esalq/USP, Pós-Doutoranda pela UFBA.

<sup>4</sup> Bel. em Química pela Université du Sud Toulon Var, Doutorando em Geociências – NUPEGEL/IG/USP

que editou a Resolução nº 5/2000 que estabelece as diretrizes gerais para a sua formação e o seu funcionamento, e de decreto da Presidência da República. Possuem como objetivo a gestão participativa e descentralizada dos recursos hídricos naquele território, utilizando-se da implementação dos instrumentos técnicos de gestão, harmonizando os conflitos e promovendo a multiplicidade dos usos da água, respeitando a dominialidade das águas, integrando as ações de todos os governos, no âmbito dos Municípios, dos Estados e da União, propiciando o respeito aos diversos ecossistemas naturais, promovendo a conservação e recuperação dos corpos d'água, garantindo a utilização racional e sustentável dos recursos para a manutenção da boa qualidade de vida da sociedade local (Setti, 2001). Desempenham papel estratégico na política nacional de recursos hídricos, pois, sintetizam os princípios da lei: são os órgãos que materializam a descentralização da gestão, contam com a participação dos três setores da sociedade e têm a bacia hidrográfica como unidade de gestão. Assim, o êxito de seu funcionamento em certa medida significa o êxito da própria política das águas. Sua legitimidade tem sido conferida não apenas pela própria lei e pelas políticas nacional e estaduais, mas por políticas paralelas que têm sido implementadas tanto no âmbito nacional como no estadual e, em alguns casos, até no municipal (Cardoso, 2003). Assim, este trabalho objetivou esclarecer a natureza jurídica dos Comitês de Bacias, bem como sua competência e composição.

**DESCRIÇÃO DO ASSUNTO:** Os Comitês de Bacias Hidrográficas são criados por ato do Poder Público, são mantidos administrativamente por recursos públicos, são incumbidos de atribuições tipicamente estatais e, seus atos, administrativos e finalísticos, são passíveis de recurso revisional a autoridade administrativa superior, conforme dispõe a Lei nº. 9.433/97. Essas características qualificam os Comitês de Bacias Hidrográficas como órgãos simples (com um único centro de competência), colegiados sem personalidade jurídica própria, vinculados, portanto à estrutura administrativa de um determinado ente da Federação (União, Estado ou Distrito Federal), na forma da respectiva legislação de recursos hídricos e de organização administrativa, observada, por força do art. 21, XIX, da Constituição Federal (que dispõe que “Compete à União: XIX – instituir Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso”), a Lei nº. 9.433/97. Segundo Machado (2002), “uma gestão de recursos hídricos descentralizada levará os Comitês de Bacia Hidrográfica a terem personalidade jurídica, o que lhe dará não somente maior autonomia, mas uma maior facilidade para caracterizar sua responsabilidade jurídica frente à eficiência ou ineficiência de sua atuação”. As principais competências dos Comitês, que estão estabelecidas no art. 38 da Lei 9.433/97, e seus incisos, na Lei 9.984/00 e nas legislações estaduais sobre recursos hídricos, são: 1) arbitrar os conflitos relacionados aos recursos hídricos naquela bacia hidrográfica; 2) aprovar o Plano de Recursos Hídricos, acompanhar a execução do Plano e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; 3) estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados e definir os investimentos a serem implementados com a aplicação dos recursos da cobrança. Desta forma, infere-se que os Comitês possuem atribuições normativas, consultivas e deliberativas. São considerados, por este motivo, verdadeiros “Parlamentos das Águas” ou ainda, “Condomínios de Bacia”, por serem não apenas um fórum de discussão onde são debatidas questões referentes à gestão dos recursos hídricos, mas um conselho com poder de decisão em relação a diversas questões relativas a recursos hídricos. Nesse sentido, Mello (2001, p. 33) faz importante consideração: “mesmo que tais expressões não sejam juridicamente perfeitas – no primeiro caso temos que os parlamentos, integrantes do Poder Legislativo ou de caráter privado (assembléia de condomínio, assembléia de acionistas, assembléia de associados), caracterizam-se como instâncias únicas ou últimas da estrutura jurídica à qual se vinculam, inexistindo poder jurídico superior a controlar os seus atos, salvo eventual recursos do Poder Judiciário, o que não ocorre com os Comitês de Bacias Hidrográficas (Lei nº. 9.433/97, art. 38, § único): no segundo caso o “condomínio” pressupõe um “domínio em comum” do bem gerenciado mediante condomínio (Novo Código Civil, arts. 1314 e seguintes, o que, como sabido, não ocorre com os recursos hídricos, que têm sua dominialidade disciplinada diretamente pela Constituição de maneira exclusivista (Constituição, arts. 21, III e 26, I) – elas certamente bem se prestam a ilustrar a idéia essencial da legislação: a de um colegiado articulado, com poderes jurídicos específicos, elaborador e legitimador de soluções, formado por representantes dos poderes públicos (em todos os níveis, não apenas daqueles com “dominialidade”), da sociedade em geral e da população diretamente afetada pelos recursos hídrico

considerado na sua bacia. Assim, os Comitês possuem ampla competência regulatória e decisória quanto aos recursos hídricos e aos interesses sobre ele incidentes no contexto da respectiva bacia. As decisões dos Comitês, caracterizadas ou não como regulamentos, são perfeitamente legítimas desde que não extrapolem a competência que lhes foi atribuída por lei. Se houver divergência entre as decisões dos Comitês e as leis, estas últimas prevalecerão, desde que legitimamente expedidas, sendo possível a manifestação de insurgência quanto a situações desta ordem no campo administrativo e junto ao Poder Judiciário. Os Comitês possuem auto-gestão de suas questões internas, de acordo com o disposto em seus regimentos e no limite da Lei, não podendo extrapolar seus esses limites. Assim, não é de sua competência instituir obrigações ou condicionantes aos Conselhos Nacional ou Estadual de Recursos Hídricos ou aos órgãos gestores de recursos hídricos, como a Agência Nacional das Águas ou órgãos Estaduais. Quanto à composição, os Comitês de Bacias de rios cujo domínio seja da União serão compostos por representantes públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos municípios e representantes da sociedade, tais como, usuários das águas de sua área de atuação, e das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia, conforme o artigo 39 da Lei 9433/97 e incisos. A participação dos poderes executivos federal, estaduais, distrital e municipais não poderá exceder à metade do total dos membros do Comitê, de acordo com o disposto no § 1º, da mesma lei. Na representação da União em Comitês de Bacia de rios fronteira e transfronteira de gestão compartilhada (rios sob domínio federal), deverá ser incluído um representante do Ministério das Relações Exteriores, conforme dispõe o art. 39, § 2º. Nos Comitês de Bacias cujos territórios abrangem terras indígenas, a representação da União deverá ter representantes da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e das respectivas comunidades indígenas ali residentes ou com interesse na bacia, conforme dispõe o § 3º do referido diploma legal. Já os Comitês de Bacias de rios cujo domínio seja dos Estados, não precisam, obrigatoriamente da presença de representantes da União, e no caso da participação da União, a mesma ocorrerá de acordo com o disposto nos regimentos internos desses Comitês, conforme dispõe o artigo 39, § 4º da referida lei. Cabe aqui importante consideração feita por Machado (2002), quanto à divisão do domínio em Comitês Federais e Estaduais. De acordo com o referido autor as expressões Comitê Federal de Bacia e Comitê Estadual de Bacia embora expressem a realidade do domínio das águas, não foram consagradas textualmente na lei 9.433/97 nem na Resolução CNRH-5/2000. A diretrizes para a formação e funcionamento dos Comitês de Bacia Hidrográfica foram definidas pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, através da Resolução nº 05 de abril de 2000. A Resolução prevê a composição dos comitês da seguinte forma: os representantes dos usuários devem ser 40% do número total de representantes do Comitê; a somatória dos representantes dos governos municipais, estaduais e federal não poderá ultrapassar a 40%; os representantes da sociedade civil organizada deve ser no mínimo 20%. Esta composição representa um avanço na participação da sociedade civil na gestão dos recursos hídricos. Nesse sentido, Machado (2002) observa que: “o setor exclusivamente composto pelos representantes dos Poderes Executivos ficou limitado a 40%, quando poderia ter chegado a 50%, ou seja, metade (art. 39, § 1º, da Lei 9.433/97). Abriu-se um espaço maior para o setor dos usuários, que passa a deter o mesmo percentual do Poder Público. Teoricamente, as entidades civis ficarão como fiel-de-balança”. Todavia, o mesmo autor, em pertinente discussão acerca da divisão feita pela citada resolução, que divide usuários entre usuários com outorgas em vigor (art. 14, II, “a) e usuários que solicitem volume de água considerados insignificantes (art. 15), tece o seguinte comentário: “Não me parece feliz a diferenciação feita pela Resolução CNRH-5/200 acerca dos direitos de representação dos usuários com outorga e dos usuários de usos insignificantes ou sem outorga. Essa diferenciação não tem amparo na Lei 9.433/97, ao confrontar-se o art.39, IV e V, com o art. 47, II, da mencionada lei. Não se definiu o termo usuário, que o Código das Águas de 1934 chamava de “utente” (arts. 53 e 56). São usuários os que se enquadrarem no art.12 e seus cinco incisos da Lei 9.433/97 como, também, os do § 1º desse artigo. O usuário não tem que necessariamente estar na condição dos que receberam outorga. A lei não exigiu que os usuários estejam participando de uma organização, entidade ou associação para que possam representar essa categoria no Comitê de Bacia Hidrográfica (...). Os usuários de recursos hídricos, quando reunidos em “associações regionais, locais ou setoriais (art.47, II, da resolução), fazem parte das organizações civis de recursos hídricos”, que também têm representação nos Comitês de Bacia Hidrográfica”(Machado, 2002, p. 110-111). Quanto aos Estados, os mesmos deverão fazer as respectivas regulamentações referentes aos Comitês de rios de seu domínio. Os Estados devem instituir os Comitês a partir da aprovação das respectivas propostas pelo Conselho Nacional de

Recursos Hídricos. Nesse sentido, pode-se citar o exemplo de diversos Estados como São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Espírito Santo, que se apresentam em estágio bem avançado no processo de regulamentação com diversos Comitês criados. É importante destacar que a lei paulista que definiu a Política Estadual de Recursos Hídricos é de 1991 (Lei 7663), portanto, anterior à Lei Federal. Dada a experiência pioneira da legislação paulista, esta foi a base da concepção tanto da legislação federal quanto de legislações estaduais posteriores. Entretanto, há diferenças entre o texto da Lei Paulista e da Lei Federal, quanto à composição dos Comitês. A legislação paulista cunhou o termo “tripartite paritário” para definir a separação da estrutura de decisão em três segmentos (tripartite) com a mesma taxa de representação (paritário). Desta forma, a composição do comitê, segundo a Lei Paulista fica assim estabelecida, conforme artigo 24 e seus incisos: 1/3 composto por representantes do poder público central (na figura do Estado); 1/3 composto por representantes do poder público local (municípios); 1/3 composto pela sociedade civil (organizações da sociedade civil e usuários de recursos hídricos). Todavia, a estrutura da composição dos Comitês é uma norma geral federal, e, por esse motivo aplica-se tanto aos Comitês Federais quanto aos Estaduais, conforme orienta Paulo Affonso Leme Machado.

**CONCLUSÕES:** A lei 9.433/97 estabeleceu um modelo de gerenciamento que promove a circulação de informação entre os usuários da água, garante a gestão participativa e a transparência na gestão dos recursos hídricos, através dos Comitês de Bacias. Os comitês possuem composição tripartite, estando amparados na democracia participativa, com limite ponderado dos representantes de cada uma destas categorias e de seu funcionamento colegiado, importando em atuação e decisão pela manifestação conjunta e majoritária da vontade de seus membros. Possuem atribuições normativas, consultivas e deliberativas, sendo considerados verdadeiros “Parlamentos das Águas” ou ainda, “Condomínios de Bacia”, onde se discutem e se decidem questões relacionadas à água.

#### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF : Senado, 1988.
- BRASIL, 1991. **Lei nº 7.663, de 30 de dezembro de 1991**. Estabelece normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Disponível em < <http://www.recursoshidricos.sp.gov.br/Legislacao/LEI7663.htm>>. Acesso em 24 set. 2005.
- BRASIL, 1997. **Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Dispõe sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, Regulamenta o inciso XIX do artigo 21 da Constituição Federal, e altera o artigo 1º da Lei 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em <[http://geocities.yahoo.com.br/ambientche/lei\\_9433.htm](http://geocities.yahoo.com.br/ambientche/lei_9433.htm)>. Acesso em 14 jul. 2005.
- BRASIL, 2000. **Lei 9.984, de 17 de julho de 2000**. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9984.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9984.htm) >. Acesso em: 22 set. 2005.
- CARDOSO, Maria Lucia de Macedo. Desafios e Potencialidades dos Comitês de Bacias Hidrográficas. **Ciência e Cultura**, Campinas, dez 2003, vol.55, n.4, p.40-41.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Recursos hídricos**. Direito brasileiro e internacional. São Paulo; Malheiros Editores, 2002. 216 p.
- MELLO, Rodrigo. A composição de representação nos Comitês e Conselhos: a estrutura jurídico-institucional dos comitês. In: **3º Encontro Nacional dos Comitês de Bacias Hidrográficas**. Relato dos Trabalhos. Belo Horizonte. 2001. p. 32.
- SETTI, Arnaldo Augusto et al. **Introdução ao gerenciamento de recursos hídricos**. 2.ed. Brasília: Agencia Nacional de Energia Elétrica; Agência Nacional das Águas, 2001. 145 p.